4
Initiatiefvoorstel opheffing strafrechtelijke immuniteiten

Aan de orde is de behandeling van:
- **het Voorstel van wet van de leden Recourt, Oskam en Segers tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met het opheffen van de strafrechtelijke immuniteiten van publiekrechtelijke rechtspersonen en hun leidinggevers (30538)**.

De **voorzitter**:
Ik heet de initiatiefnemers de heren Recourt, Oskam en Segers en de minister van Veiligheid en Justitie van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

☐

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):
Voorzitter. Ik spreek mijn inbreng mede uit namens de OSF-fractie en zal voor het gemak in het vervolg niet steeds beide fracties noemen.

Het gelijkstellen van publiekrechtelijke rechtspersonen met andere rechtspersonen in de mogelijkheden tot strafrechtelijke vervolging is de kern van het wetsvoorstel dat vandaag aan de orde is. In het bijzonder gaat het om de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van de centrale overheid, de Staat der Nederlanden. De CDA-fractie spreekt graag haar waardering uit voor het werk dat de initiatiefnemers hebben verricht. Toch heeft mijn fractie bij de schriftelijke behandeling van dat wetsvoorstel kritische vragen gesteld. Aan de hand van drie hoofpunten ga ik daarop nader in. Ten eerste zijn dat de rechtsstatelijke aspecten, ten tweede de noodzaak van het wetsvoorstel en ten derde de effectiviteit.

Ik ga als eerste in op de rechtsstatelijke aspecten en begin bij de eigen aard van de overheid. Voorop staat de gebondenheid van de overheid en van overheidsfunctionarissen aan de wet. Het kan, helaas, voorkomen dat ook de overheid strafbare feiten pleegt. Moet de reactie daarop in dat geval gelijk zijn aan die op private personen of rechtspersonen? De initiatiefnemers menen van wel en beroepen zich op het gelijkheidsbeginsel. De vraag rijst echter of het gelijkheidsbeginsel hier wel opgaat. De overheid oefent haar taak uit in het algemeen belang en haar taakuitoefening is gebaseerd op de wet. De overheid heeft, anders dan private partijen, niet de vrijheid om haar taak naar eigen inzicht uit te oefenen. De overheid kan ook niet afzien van het uitoefenen van haar taak. In het algemeen belang verricht de overheid soms handelingen die aan private partijen niet zijn toegestaan. Kunnen de initiatiefnemers toelichten waarom naar hun oordeel toch sprake is van gelijkheid? Wat zegt een exclusief voor de overheid op te nemen strafuitsluitingsgrond in dit verband?

Dat brengt mij op het tweede rechtsstatelijke aspect, de democratische verantwoording. De eigen aard van de overheid — ze oefent haar bevoegdheden uit in het algemeen belang — komt tot uitdrukking in ons democratische systeem en het daaraan onlosmakelijk verbonden stelsel van democratische verantwoording. De initiatiefnemers stellen dat politieke en bestuurlijke verantwoording bij normoverschrijdend gedrag door de overheid en haar leidinggevers vooropstaat. Ook de regering vindt dat en mijn fractie sluit zich daarbij aan. Sterker nog, mijn fractie vraagt zich af of de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van de Staat de politieke en bestuurlijke verantwoording niet op een onwenselijke manier doorkruist. Het wetsvoorstel zet immers het spanningsveld tussen de strafrechtelijke aansprakelijkheid en de politieke controle op scherp. Dat roept hoe dan ook de vraag op hoe bepaald wordt welke van de twee prevaleert. Denk aan een situatie waarin over dergelijke voorvallen al politieke verantwoording is afgelegd; het debat is al gesloten en dan vindt er daarna nog strafvervolging plaats. En denk aan de andere kant van de medaille: als strafvervolging al plaatsvindt, maar de politieke verantwoording nog moet plaatsvinden. Als een zaak eenmaal onder de rechter is, belemmert dat de democratische verantwoording aanzienlijk.

Daar komt nog bij dat dit initiatiefwetsvoorstel het risico met zich brengt dat het zal leiden tot een juridisering van de verantwoording. Bij voorvallen van enige omvang zullen burgers immers vragen om strafvervolging van de overheid. Bijvoorbeeld wanneer de politieke verantwoording niet, dan wel nog niet, van de grond gekomen is of naar het oordeel van de burger niet verstrekkend genoeg is geweest. Dat zet het uitgangspunt onder druk dat politieke en bestuurlijke verantwoording voorop moet blijven staan. De antwoorden van de initiatiefnemers op dit punt hebben mijn fractie tot nu toe niet overtuigd. Graag vernemen wij vandaag nog eens precies hun visie daarop.

De eenheid van de Kroon is het laatste punt van de rechtsstatelijkheid. De regering schreef op 20 mei 2015 nog aan deze Kamer dat met de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van de Staat de eenheid van de regering en het regeringsbeleid in het geding zijn. Ook de Raad van State wees hierop. In zijn advies uit 1999 wees de Raad op enkele gevolgen van de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit. De minister van Justitie zou een bijzondere positie moeten krijgen binnen de regering. De ministerraad mag immers niet betrokken zijn bij beslissingen over de vervolging van de Staat. Als hij wel betrokken zou zijn, kan de "verdachte" over zijn eigen vervolging beslissen. Om dezelfde redenen zou ook toetsing en beoordeling door de Staten-Generaal van het vervolgingsbeleid in dezen vraagtekens oproepen. Een bijzondere positie voor de minister van Justitie binnen de ministerraad tast de eenheid van de Kroon en zijn beleid aan, wat op gespannen voet staat met de uitganspunten in onze Grondwet. Ook zou een zelfstandige positie van de minister van Veiligheid en Justitie geen oplossing bieden voor de situatie waarin er op zijn departement strafbare feiten zijn gepleegd.

De initiatiefnemers schrijven in hun memorie van antwoord aan deze Kamer dat zij aanvankelijk dachten aan het op dit punt opheffen van de concrete aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Veiligheid en Justitie. Daarvan zagen zij af, vooral omdat het zou gaan afwijken van het normale staatsrechtelijke patroon. Het zou afbreuk doen aan de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij dat laatste punt sluit de CDA-fractie zich aan, maar ze vraagt zich wel af of dan niet de conclusie moet worden getrokken dat het instellen van vervolging tegen de Staat door diezelfde Staat een "bijten-in-eigen-staart"-probleem oplevert

dat zodanig is dat het eigenlijk niet op te lossen valt. Graag hoor ik daarop een reactie van de initiatiefnemers.

Ik kom bij mijn tweede hoofdpunt: de effectiviteit. Een kernpunt bij de vervolging van de Staat is dat de straffen en de maatregelen die de Staat zichzelf in dit geval zou opleggen, nauwelijks effect sorteren. Mijn fractie twijfelt daarom of een zinvolle strafrechtelijke sanctionering van de Staat als rechtspersoon tot de mogelijkheden behoort.

Ik geef een voorbeeld. Tijdens de eerdere behandeling is ter sprake gekomen dat een geldboete voor de Staat slechts symbolisch is. Er vindt immers geen daadwerkelijke overdracht van geld plaats: het bekende broekzak-vestzakverhaal. Daar wordt tegen ingebracht dat de geldboete weliswaar symbolisch is, maar dat dit niet wegneemt dat departementen gescheiden vermogens hebben en dat zij tegenvallers in de eigen begroting moeten opvangen. Daarom zou een geldboete zeker wel "pijn" doen en kan hij een prikkel opleveren voor beter gedrag.

Maar hoe zit dat nou precies in elkaar? Hopelijk kunnen de initiatiefnemers en ook de regering daar vandaag een antwoord op geven. Wordt namelijk niet de rechtspersoon de Staat veroordeeld tot een boete, en niet een bepaald departement? Een departement is slechts een verzameling van ambtenaren met aan het hoofd een minister. Komt een strafrechtelijke boete dus niet gewoon ten laste van de staatskas, en helemaal niet van een specifiek departement? In dat geval zal de minister van Financiën weer geld moeten vinden om de boete te betalen. Hij zal echter niet lang hoeven te zoeken: hij krijgt hetzelfde bedrag namelijk weer op de bankrekening van de schatkist bijgeschreven. Als het systeem zo werkt, lijkt dat mij weinig effectief.

Naar het oordeel van de CDA-fractie staat de volgende vraag op scherp: welke strafrechtelijke doelstellingen zouden vervolging van de Staat kunnen rechtvaardigen? Door de initiatiefnemers wordt als doelstelling de normbevestiging genoemd. In het algemeen kan een strafrechtelijke veroordeling aan normbevestiging bijdragen. Aan de veroordeelde, maar ook aan anderen, wordt op die manier duidelijk gemaakt aan welke normen men zich heeft te houden. De normbevestiging die van een veroordeling zonder strafoplegging uitgaat, is beperkt. In strafzaken waarbij op de grens van strafwaardigheid het recht gevonden moet worden, kan een normbevestiging zonder strafoplegging passend zijn. Als evident strafwaardig gedrag echter leidt tot een veroordeling zonder effectieve sanctie, zou het resultaat weleens averechts kunnen zijn. Een dergelijke veroordeling lijkt te suggereren dat de bevestigde norm voor de veroordeelde een loze norm is. Hoe zien de initiatiefnemers dit?

Dan kom ik op het derde hoofdpunt: de noodzaak. De initiatiefnemers motiveren de noodzaak tot opheffing van de strafrechtelijke immuniteit hoofdzakelijk door te verwijzen naar de voorbeeldfunctie die de overheid vervult. Ik ben hiervoor al ingegaan op het aspect van de democratische verantwoording, dat ook in de ogen van de initiatiefnemers voorop staat. Daarbij is nog van belang dat deze vorm van verantwoording verder kan gaan dan strafrechtelijke verantwoording. Er wordt immers aan bredere en ook morele maatstaven getoetst. Het is breder dan bij de strafrechtelijke verantwoording.

Ook bij de behandeling van dit initiatiefvoorstel wordt gesproken over strafrechtelijke verantwoording als ultimum remedium. Moet daaruit worden afgeleid dat deze vorm van verantwoording "hoger" en "zwaarwegender" is dan politieke of bestuurlijke verantwoording? Zou dat dan geen enorme ontgoocheling kunnen opleveren? In het strafrecht kan immers slechts aan de wettelijke normen worden getoetst, terwijl de democratische verantwoording ruimte biedt aan een veel bredere verantwoording, die veel meer tegemoet komt aan datgene waar de samenleving behoefte aan heeft. In het politieke en bestuurlijke verantwoordingsproces kunnen immers maatregelen of bijstellingen van het beleid worden afgesproken, om herhaling in de toekomst te voorkomen. Ik ontvang graag een reactie van de initiatiefnemers op dit punt.

Als met dit wetsvoorstel ook genoegdoening aan de zijde van eventuele gelaedeerden gegeven zou moeten worden, biedt het burgerlijk recht dan niet voldoende mogelijkheden? De gelaedeerde burger kan zelf een vordering instellen tegen de overheid en schadevergoeding vorderen voor de door de overheid jegens hem gepleegde onrechtmatige daad. In dat geval zal de overheid de burger financieel tegemoet moeten komen. Voor het verkrijgen van schadevergoeding is de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit dus niet noodzakelijk. De overheid is bij een civiele veroordeling gehouden tot vergoeding van de geleden schade aan de burger. Dat is in tegenstelling met het broekzak-vestzakverhaal van de strafrechtelijke sanctionering.

Ik kom tot een afronding. Mijn fractie heeft een aantal vragen bij dit wetsvoorstel. We hebben een drietal rechtsstatelijke vragen: over de gelijkstelling in relatie tot de "eigen aard" van de overheid, over de doorkruising van het systeem van democratische verantwoording en over de mogelijkheid dat de eenheid van de Kroon in het geding komt. Verder heeft mijn fractie vragen over de effectiviteit en de noodzaak van het voorstel. Afgezien van de eenheid van de Kroon gelden deze vragen natuurlijk ook voor de volledige opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van decentrale overheden. Stel dat wij voorbijgaan aan de bezwaren die ik zojuist heb genoemd tegen de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat. De vraag blijft dan wat de burger en de samenleving hier uiteindelijk mee opschieten.

De initiatiefnemers hebben tijdens de behandeling van dit voorstel in beide Kamers diverse keren het vertrouwen in de rechtsstaat als argument voor de gelijkstelling aangevoerd. Dat vertrouwen zou vergroot worden door dit wetsontwerp. Maar zou het tegendeel niet ook het geval kunnen zijn?

Wij kijken met veel belangstelling uit naar de beantwoording van onze vragen.

☐

De heer **Engels** (D66):
Voorzitter. De totstandkoming van dit initiatiefvoorstel kent een lange voorgeschiedenis. Graag wil ik, namens mijn fractie, alle opeenvolgende Tweede Kamerleden die vastberaden aan dit voorstel hebben gewerkt met hun arbeid complimenteren. Ik wil ook de initiatiefnemers dankzeggen voor hun reactie op de inbreng vanuit mijn fractie. Uiteraard dank ik ook de minister voor zijn reactie op onze inbreng

in het voorlopig verslag. Met grote vreugde stel ik vast dat er bij dit strafrechtelijke onderwerp geen licht zit tussen de opvattingen van mijn fractie en die van de regering. Dat is over het algemeen heel anders dan vandaag. Alleen om die reden al wordt dit voor mijn fractie een bijzonder mooie dag. Houd dat vast!

Het vraagstuk van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheidsorganen en overheidsfunctionarissen kent een aantal fundamentele en principiële rechtsvragen. Ik noem bijvoorbeeld de eigen plaats en de betekenis van de staat en de overheid, en de verhouding tussen staatsrechtelijke en strafrechtelijke vormen van aansprakelijkheid. Het is van belang deze vragen vandaag in dit huis nog eens goed te doordenken.

Natuurlijk is mijn fractie om te beginnen geïnteresseerd in het doel, het nut en de noodzaak van het streven om de bestaande immuniteit van publieke rechtspersonen op te heffen. Wat is nu precies het motief om de voorgestelde aanpassing te willen invoeren. In de klassieke terminologie van de Raad van State is dat: voor welk probleem biedt dit wetsvoorstel een oplossing? Uit de memorie van toelichting halen wij, samengevat, de volgende redenering. De overheid behoort, net als burgers, strafrechtelijk aansprakelijk te zijn. Ook de overheid moet, met andere woorden, "rekenschap voor een strafrechter afleggen". Het is om die reden ongewenst dat dit op voorhand uitgesloten is. De opheffing van de bestaande immuniteiten is derhalve gewenst, uit het oogpunt van legitimiteit en effectiviteit van het overheidsoptreden. Burgers zullen eerder bereid zijn rechtsnormen na te leven als ook normoverschrijdend gedrag van de overheid door een veroordeling wordt "afgekeurd". Tot slot kan de maatschappelijke druk om strafrechtelijke vervolging in te stellen bij elk ernstig incident waar een publiekrechtelijk rechtspersoon of ambtsdrager bij betrokken is, groot zijn.

Het is ons opgevallen dat de motivering van het voorstel hiermee een sterk normatieve, zo niet moralistische inslag kent. De argumentatie stoelt in de kern op het belang van een — overigens niet scherp afgebakende en in wezen slechts veronderstelde — maatschappelijke normbevestiging. Wij hebben ons afgevraagd of dit niet een al te dunne grondslag is voor een substantiële juridische stelselwijziging. In de schriftelijke voorbereiding hebben wij dan ook aan de initiatiefnemers gevraagd of de geboden onderbouwing in objectieve zin van voldoende gewicht en overtuigingskracht is om een inbreuk te maken op de bijzondere positie van de overheid en de bestaande democratische aansprakelijkheidsfiguren.

De initiatiefnemers bevestigen in de memorie van antwoord dat het hen inderdaad nog steeds gaat om "rekenschap voor een strafrechter op gelijkwaardige wijze als burgers dat moeten doen". De bijzondere positie van de overheid behoort niet zover te gaan dat strafrechtelijke vervolging op voorhand is uitgesloten en deze is in het kader van de overheid, die burgers bij normoverschrijdend gedrag corrigeert, naar hun oordeel ook niet gewenst. Daarmee leggen de initiatiefnemers primair de nadruk op de zogenaamde voorbeeldfunctie van de overheid en secundair op de gelijke behandeling van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen.

De D66-fractie blijft zich afvragen of de geloofwaardigheid van de overheid en deze gelijkheidspremisse nu echt zo sterk noodzaken tot het opheffen van de strafrechtelijke immuniteit, om te kunnen blijven spreken van legitiem overheidshandelen. Wij menen dat de legitimiteit, het imago, de geloofwaardigheid of het draagvlak voor overheidslichamen, organen, ambten en functionarissen veeleer afhangt van andere factoren. Bijvoorbeeld van slagvaardigheid van bestuur, van servicegerichtheid in de publieke dienstverlening, van proactiviteit in de politieke besluitvorming, van transparantie in bestuurlijk handelen, van rechtsstatelijkheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van regels en beleid, van de bescherming van burgerlijke rechten en vrijheden, en van een deugdelijke politieke verantwoording.

Met name in het gebruik van de term "voorbeeldfunctie" ontwaren wij echter veeleer een aandrang tot het in modificerende zin vastleggen van een verhoogde mate van politieke moraliteit en daarmee het tegemoetkomen aan een naar onze waarneming slechts in bepaalde delen van de samenleving beleefde normativiteit. Daarmee is de vraag gesteld naar de relevantie van het wetsvoorstel in het licht van het meer algemene rechtsbewustzijn onder de rechtsgenoten en de stand van de rechtsontwikkeling. Graag vraag ik de initiatiefnemers op deze observaties te willen reageren.

Dan kom ik nu op de stand van de rechtsontwikkeling zelf. Op grond van de jurisprudentie inzake de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid kan op basis van het Volkel-arrest en de twee Pikmeer-uitspraken worden vastgesteld dat de centrale overheid thans niet vervolgbaar is en dat de immuniteit voor de decentrale overheden alleen nog geldt voor zover het de uitvoering van een exclusieve overheidstaak betreft. In dat geval moet wel aansluiting worden gezocht bij het strafrechtelijke stelsel van rechtvaardigingsgronden. Ook de verplichtingen uit het EVRM nopen slechts in uitzonderlijke gevallen tot een strafrechtelijke procedure tegen overheden. Daarmee wordt recht gedaan aan het in de Straatsburgse jurisprudentie bevestigde uitgangspunt dat het strafrecht ten aanzien van overheidshandelen slechts als ultimum remedium dient te gelden. Kortheidshalve verwijs ik daarvoor verder naar het gestelde over het EVRM in de brief van de minister naar aanleiding van het voorlopig verslag.

De heer **Ruers** (SP):
Ik zou de heer Engels toch willen voorhouden dat er over het Europese recht en de uitspraken in verband met het EVRM anders kan worden geacht. Hij zal bekend zijn met het bekende boek over de immuniteiten en het verslag van de NJV-vergadering, waarin professor Van Sliedregt daarover een aantal interessante opmerkingen heeft gemaakt. Zij heeft daarbij het bekende arrest Öneryildiz tegen Turkije genoemd, maar ook een ander arrest. Zij komt daarbij tot de conclusie dat juist op grond van de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens alle reden is om de immuniteit van de Staat op dit punt op te heffen. Hoe kijkt u daartegenaan?

De heer **Engels** (D66):
Ik was net toe aan mijn volgende zin, en die luidt als volgt: als wij de gezaghebbende "courtwatchers" mogen geloven heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het opheffen van immuniteiten nergens expliciet als voorwaarde gesteld. Ik verwijs dan inderdaad naar de preadviezen die in 2013 zijn uitgebracht door de Nederlandse

Juristen-Vereniging, zoals ook in de brief van de minister is terug te vinden. Ik ga even in op uw vraag hoe het verhaal van mevrouw Van Sliedregt moet worden geïnterpreteerd. Ik kan mij beter vinden in de manier waarop de minister dat heeft gedaan dan in wat u zojuist zei. Dat is overigens een kwestie van interpretatie.

Voorzitter. Ik pak mijn verhaal weer op. Deze observatie over het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Europees Hof zou ervoor pleiten de beantwoording van de vraag wanneer sprake moet zijn van strafrechtelijke immuniteit, aan de rechter te laten. Dat geldt overigens ook voor de eerdere jurisprudentie die ik zojuist noemde. Hooguit zou men kunnen overwegen, zo voeg ik eraan toe, de strafrechtelijke immuniteit in stand te laten en in een nadere wettelijke regeling uitzonderingen op te nemen waarin daadwerkelijk wordt gecodificeerd wat er in de rechtspraak heeft plaatsgevonden.

De initiatiefnemers maken echter de keuze om de bestaande immuniteit op te heffen, mede omdat in hun ogen de jurisprudentie slechts "ogenschijnlijk" duidelijkheid biedt. Zij halen voor dat doel bijvoorbeeld een uitspraak van de rechtbank Utrecht aan, waarin wordt aangegeven dat er inmiddels in de literatuur een breed gedragen opvatting zou leven dat de immuniteit van overheden slechts bij uitzondering dient te worden aangenomen. Mijn fractie heeft de initiatiefnemers gevraagd waarom zij de jurisprudentie slechts ogenschijnlijk helder vinden en om welke reden zij hun voorstel als een verheldering van de immuniteitsjurisprudentie zien, nu op grond daarvan de immuniteit in wezen wordt opgeheven. De initiatiefnemers reageren in de memorie van antwoord met een verwijzing naar de commissie-Roelvink. Het criterium van de "exclusieve overheidstaak" zou onduidelijk zijn en principieel niet tot immuniteit moeten leiden. In wezen zeggen de initiatiefnemers daarmee dat zij afstand nemen van de in de jurisprudentie op dit punt ontwikkelde rechtsdogmatiek en dat zij hun eigen, dat wil zeggen een andere, meer rechtspolitieke weg willen gaan. Dat is toch iets heel anders dan het verduidelijken van inmiddels vaste jurisprudentie.

Mijn fractie heeft op dat punt dan ook nadrukkelijk behoefte aan een nadere toelichting. Mijn fractie blijft het tweeslachtig vinden om aan de ene kant de bestaande rechtspraak te willen codificeren, hetgeen vervolgens in het voorstel niet is terug te vinden, en aan de andere kant de immuniteitsdrempel te willen verlagen door het mogelijk maken van een breder toepassingsbereik. Graag vraag ik de initiatiefnemers hierop te reageren en aan te geven of de stand van de rechtsontwikkeling dwingt tot de voorgestelde wetswijziging.

Ik kom nu op het aspect van de specifieke strafuitsluitingsgrond. De voorstellers introduceren met hun voorstel de constructie dat publieke organen of ambtsdragers niet langer een beroep kunnen doen op de uitvoering van een publieke taak om strafvervolging te ontlopen. Het overheidshandelen zal "redelijkerwijs noodzakelijk" moeten zijn geweest voor de uitvoering van een publieke taak. Om met vrucht een beroep op deze in het voorstel opgenomen strafuitsluitingsgrond te doen, zal het betrokken orgaan of de ambtsdrager moeten aanvoeren dat er redelijkerwijs geen andere keuze was om te handelen. Zij zijn immers in beginsel gehouden om wettelijke taken uit te voeren en hebben niet de vrijheid naar eigen inzicht te handelen.

De D66-fractie heeft zich in dat licht afgevraagd hoe de rechter hier zal toetsen. De initiatiefnemers wijzen op eisen van evenredigheid en noodzakelijkheid: in hoeverre was het aangewende middel nodig om het beoogde doel te bereiken, en zou met een ander middel hetzelfde doel bereikt kunnen zijn? Maar de vraag is dan natuurlijk in hoeverre de rechter mag of moet meewegen dat aan overheidsorganen en overheidsfunctionarissen een bijzondere beoordelingsruimte toekomt. Volgens de initiatiefnemers hangt dit af van de concrete feiten en omstandigheden, maar dat is naar onze smaak een wat ontwijkend antwoord. Graag vraag ik de initiatiefnemers dan ook deze opmerking nader uit te werken.

Ik kom op de bijzondere plaats van de overheid. Met de Raad van State meent mijn fractie dat de initiatiefnemers nogal gemakkelijk heen stappen over de bijzondere plaats en betekenis van de overheid en het bijzondere karakter van het overheidshandelen. De taken en bevoegdheden van organen en van ambtsdragers binnen het openbaar bestuur kennen een wettelijke, en daarmee formeel een maximale democratische en rechtsstatelijke grondslag, en worden uitgeoefend in het kader van de publieke taakuitoefening. Deze organen en ambtsdragers kunnen derhalve niet naar eigen inzicht belangen afwegen, besluiten nemen en uitvoeringshandelingen verrichten. De hiermee samenhangende bijzondere, dat wil zeggen publieke, verantwoordelijkheid is naar mijn oordeel om die reden dan ook niet vergelijkbaar met de privaatrechtelijk genormeerde maatschappelijke verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en instellingen. De initiatiefnemers trekken echter de opmerkelijke conclusie dat juist vanwege de bijzondere positie van de overheid opheffing van de bestaande immuniteiten gewenst is. In die stelling leest mijn fractie opnieuw een primair politieke wens om de zogeheten voorbeeldfunctie van de overheid te accentueren en daarmee de maatschappelijke normativiteit c.q. moraliteit te versterken. Ook op dit punt heeft mijn fractie in de schriftelijke voorbereiding gevraagd of die benadering van voldoende gewicht is om de overheid in een dergelijke positie te plaatsen.

Daarnaast hebben wij gevraagd naar een nadere onderbouwing van de stelling dat de specifieke rol van de overheid in de samenleving juist vraagt om strafrechtelijke aansprakelijkheid. De initiatiefnemers hebben aangegeven dat zij bedoeld hebben te zeggen dat dit alleen geldt in gelijke gevallen, daarmee accentuerend dat de bijzondere positie van de overheid binnen een aangenomen strafrechtelijke aansprakelijkheid nog steeds van betekenis is. Graag vraag ik de initiatiefnemers in hoeverre dit nog van wezenlijke betekenis is als de grens van de strafrechtelijke immuniteit is overgestoken.

Ik kom nu op een voor de beoordeling van dit voorstel wezenlijke kwestie, de publiekrechtelijke verantwoording. In een helder betoog heeft de Raad van State aandacht gevraagd voor de verhouding tussen de staatsrechtelijke verantwoordingsstructuur, waarin het overheidshandelen op democratische grondslag wordt gecontroleerd en beoordeeld, en de voorgestelde strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid. Beide stelsels kunnen elkaar immers inderdaad doorkruisen, hetgeen naar de mening van de Raad van State afbreuk kan — en naar ik verwacht ook zal — doen aan zowel het democratische verantwoordingsproces als de strafrechtelijke procedure.

De initiatiefnemers menen dat de politiek-bestuurlijke verantwoordingsprocedure en de strafrechtstoepassing weliswaar beide hun eigen plaats hebben, maar elkaar juist ook aanvullen en versterken. Politieke verantwoording vindt in hun ogen plaats op basis van politieke overwegingen, terwijl een strafproces zich richt op de rechtmatigheid van overheidshandelen. In de politieke verantwoording komen juridische toetsingsnormen naar hun mening doorgaans niet aan de orde, terwijl in een strafrechtelijke procedure niet naar het vertrouwen in overheidsorganen of publieke ambtsdragers wordt gekeken. Als sluitstuk bij deze redenering spreken zij uit dat het vertrouwen van burgers in de overheid door strafrechtstoepassing zelfs kan worden versterkt.

Al in de schriftelijke voorbereiding heeft mijn fractie aangegeven deze argumentatie niet goed te kunnen volgen. Wij menen dat de aard en omvang van de politieke verantwoordelijkheid en de publieke verantwoording uiteindelijk door vertegenwoordigende organen worden bepaald. Aspecten van verwijtbaarheid, rechtmatigheid of bestuurlijke doelmatigheid kunnen immers op basis van politieke en bestuurlijke overwegingen in beginsel evenzeer deel uitmaken van politieke verantwoordingsprocessen. De eventuele politieke sanctionering in de vorm van vertrouwensverlies van de volksvertegenwoordiging, en daarmee politiek ontslag voor politieke bestuurders, gaat uit van een volstrekt ander vertrouwensbegrip dan het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur of in strafrechtelijke procedures.

In die zin kan geëffectueerde politieke verantwoordelijkheid naar mijn mening van minstens zo grote invloed zijn op het maatschappelijk vertrouwen in de overheid als een strafrechtelijke veroordeling. Ook zonder een grote, maar onjuiste tegenstelling te creëren tussen het publiekrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheidsstelsel mag mijns inziens worden aangenomen dat beide stelsels hun eigen plaats hebben. Een wederzijdse aanvullende en versterkende functie kan hieruit echter niet op voorhand worden afgeleid. Sterker nog, politieke verantwoordingsprocessen kunnen substantieel worden doorkruist als vanwege een strafrechtelijke procedure slechts een beperkte openbaarheid kan worden betracht.

Een belangrijk bezwaar tegen een botsing van het politieke systeem en het strafrechtelijke stelsel is voorts dat de minister van Justitie politieke verantwoordelijkheid draagt voor de besluitvorming van het OM inzake de eventuele vervolging van strafbare feiten die onder de politieke verantwoordelijkheid van andere overheidsorganen c.q. -functionarissen ressorteren. Dit type OM-beslissingen krijgt op deze wijze een sterk politiek karakter, temeer als men bedenkt dat de minister van Justitie zo nodig aanwijzingen kan geven met betrekking tot het vervolgingsbeleid.

Belangrijk is nu ten eerste dat de initiatiefnemers in de memorie van antwoord onderkennen dat in de politieke verantwoording strafbaar handelen kan worden meegenomen, maar dat in een strafrechtelijke procedure de politiek-bestuurlijke context door de rechter niet — ik zou zeggen: hoogstens marginaal — kan worden beoordeeld. Politieke verantwoording heeft daarmee een veel ruimer bereik dan strafrechtelijke aansprakelijkheid. Ik zou vervolgens menen dat het plegen van strafbare feiten een substantieel deel kan uitmaken van politieke verantwoording en dat daaraan ook substantiële gevolgen kunnen worden verbonden. Een wezenlijke vraag is dan waarom naast politieke en bestuurlijke verantwoording strafrechtelijke aansprakelijkheid noodzakelijk is.

De initiatiefnemers stellen dat de schending van een strafrechtelijke norm dermate ernstig kan zijn dat niet of niet alleen met politiek-bestuurlijke verantwoording kan worden volstaan. De mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging van publiekrechtelijke rechtspersonen kan in hun ogen van waarde zijn bij dermate ernstige misdrijven dat het niet reëel is om vervolging achterwege te laten, zelfs niet na bestuurlijke en politieke verantwoording. Bij overduidelijk onrecht moet in een democratische rechtsstaat de mogelijkheid van strafrechtelijk optreden beschikbaar zijn, zo menen zij.

Mijn fractie blijft ook hierbij weer aanlopen tegen de normatieve aard van deze redenering. Waarom is het niet reëel om strafrechtelijke vervolging van publiekrechtelijke rechtspersonen achterwege te laten en waarom moet in een democratische rechtsstaat strafrechtelijke vervolging van publiekrechtelijke rechtspersonen plaatsvinden? Wanneer is nu precies sprake van overduidelijk onrecht? Dat wordt op objectieve gronden in de ogen van mijn fractie niet duidelijk gemaakt. Ook wordt niet duidelijk of ons huidige stelsel spaak loopt omdat de politieke verantwoordelijkheid op dit punt niet goed zou functioneren of omdat de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging een ernstige lacune veroorzaakt. Uit het feit dat het Openbaar Ministerie in de praktijk van de decentrale overheden bij de vraag naar de opportuniteit van strafvervolging blijkbaar meeweegt of er sprake is van politieke en bestuurlijke verantwoording en op welke wijze deze is geoperationaliseerd, en het feit dat de rechter bij het eventueel opleggen van een straf daarmee rekening kan houden, zou men kunnen afleiden dat de nu in onze democratische rechtsstaat bestaande strafrechtelijke immuniteit voor publiekrechtelijke rechtspersonen als systeemconform kan worden aangemerkt. Graag hoor ik van de initiatiefnemers een nadere reactie op dit punt.

Vervolgens kom ik op de gevolgen voor de praktijk. Een niet onbelangrijke vraag is namelijk wat de invoering van het door de initiatiefnemers beoogde stelsel zal betekenen voor de bestuurspraktijk. Mijn fractie vreest dat als gevolg van de te verwachten verhoogde aandacht voor juridische control en reputatiemanagement het risicomijdend gedrag van publieke ambtsdragers zal toenemen. Wij zien dat nu al vanwege de privaatrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid voor onrechtmatig en zelfs ook rechtmatig handelen. Men behoeft in mijn ogen geen bestuurlijk helderziende te zijn om te voorspellen dat zich hierbij onwenselijke verkrampingsverschijnselen kunnen voordoen. Hoe zal het OM omgaan met verzoeken om vervolging op grond van artikel 12 Sv? De maatschappelijke druk daartoe zal niet zelden flink worden opgevoerd, maar maatschappelijke onvrede is niet de beste invalshoek voor strafrechtelijk optreden. Verder zal strafrechtelijke vervolging voor op basis van wettelijke bevoegdheden verricht handelen — ook al volgt dan vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging — een grote impact hebben op het persoonlijke leven van betrokken publieke functionarissen. Nog een geheel andere kwestie is dat aan organen hooguit boetes kunnen worden opgelegd, als gevolg waarvan hooguit verschuivingen van middelen binnen de begrotingshoofdstukken zullen plaatsvinden. Mijn fractie vraagt zich in gemoede af of daarmee een

goede ontwikkeling in gang wordt gezet. Graag horen wij ook op dit punt nader van de initiatiefnemers.

Ik kom tot een afronding. Het moge duidelijk zijn dat mijn fractie op dit moment niet veel voelt voor het opheffen van de strafrechtelijke immuniteit van publieke rechtspersonen. De argumentatie van de initiatiefnemers getuigt van een grote betrokkenheid bij dit vraagstuk, maar mist vooralsnog voldoende overtuigingskracht. Wij zien veel symboliek, maar vooral ook veel risico's. Maar ik zal met veel belangstelling naar de reactie van de initiatiefnemers luisteren.

Tot slot zou ik het op prijs stellen als de minister de Kamer wil informeren over het standpunt van de regering inzake dit wetsvoorstel.

☐

Mevrouw **Beuving** (PvdA):
Voorzitter. Vandaag bespreken wij het initiatiefwetsvoorstel opheffing strafrechtelijke immuniteiten van publiekrechtelijke rechtspersonen en hun leidinggevers. Namens mijn fractie wil ik allereerst mijn waardering uitspreken richting de oorspronkelijke initiatiefnemer van dit wetsvoorstel, de heer Wolfsen, alsmede jegens de heren Recourt, Oskam en Segers, die inmiddels de verdediging van het voorstel hebben overgenomen en die ik hierna met de term "initiatiefnemers" zal aanduiden.

Dit wetsvoorstel beoogt een einde te maken aan de naar huidig recht bestaande situatie dat de Staat geheel immuun is voor strafrechtelijke vervolging en dat lagere overheden dat ook zijn als zij potentieel strafbare feiten begaan in het kader van de uitvoering van een exclusieve overheidstaak. In dit wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld de bestaande strafrechtelijke immuniteiten van publiekrechtelijke rechtspersonen niet langer te handhaven. Hetzelfde geldt voor de daaraan gekoppelde immuniteiten van opdrachtgevers en feitelijk leidinggevers. De initiatiefnemers achten het onwenselijk om alleen ambtenaren strafrechtelijk vervolgbaar te maken, zonder dat het daarbij ook mogelijk is de organisatie waarvoor de ambtenaren werken strafrechtelijk aansprakelijk te kunnen houden.

De PvdA-fractie deelt het standpunt van de initiatiefnemers dat er goede gronden zijn de bestaande strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen, waaronder de Staat, niet langer te handhaven. Ook wij zouden het onbevredigend vinden als alleen natuurlijke personen, als opdrachtgever of feitelijk leidinggever, zouden kunnen worden vervolgd en de rechtspersoon zelf per definitie buiten schot zou blijven. Zoals in de memorie van toelichting door de oorspronkelijke indiener is uiteengezet, wijkt de vervolgingsbeslissing ten aanzien van publiekrechtelijke rechtspersonen ten principale niet af van de vervolging van privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen. Bij de beoordeling van de opportuniteit van het instellen van vervolging, alsmede bij de beoordeling of sprake is van een strafuitsluitingsgrond, kan met de specifieke aard van de overheid voldoende rekening worden gehouden. In het wetsvoorstel is bovendien een bepaling opgenomen die regelt dat de ambtenaar of de publiekrechtelijke rechtspersoon niet strafbaar is die een feit begaat dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van een publieke taak die bij wettelijk voorschrift is opgedragen.

De initiatiefnemers zijn van mening dat het moeten afleggen van verantwoording voor de strafrechter geen afbreuk doet aan politieke en bestuurlijke verantwoordingsmechanismen. Politieke verantwoording enerzijds en strafrechtelijke vervolging en berechting anderzijds hebben wezenlijk andere functies en binnen deze processen worden verschillende maatstaven gehanteerd, zo redeneren zij. De PvdA-fractie verzoekt de initiatiefnemers nog eens in te gaan op deze redenering en deze zo concreet mogelijk toe te lichten en van voorbeelden te voorzien. Voorts zijn de initiatiefnemers van mening dat een aan de overheid op te leggen sanctie niet per definitie alleen symbolisch is en dat niet steeds het vestzak-broekzakargument geldt. Wij verzoeken de initiatiefnemers ook deze zienswijze nog eens zo concreet mogelijk toe te lichten en van voorbeelden te voorzien. Wij delen in ieder geval het standpunt van de initiatiefnemers dat ook een schuldigverklaring zonder oplegging van straf bij publiekrechtelijke rechtspersonen al heel effectief kan zijn.

De PvdA-fractie heeft in het voorlopig verslag aan de initiatiefnemers gevraagd waarom zij er niet voor gekozen hebben de immuniteit van de Staat voor zover deze ziet op strafvervolging op te heffen, doch de mogelijkheid van strafoplegging en -executie achterwege te laten. In dat kader hebben wij verwezen naar de aanbeveling van de VU-hoogleraar Elies van Sliedregt in haar preadvies voor de Nederlandse Juristen-Vereniging getiteld "Immuniteit van de Staat: de houdbaarheid voorbij?" Van Sliedregt stelt: "Mijns inziens komt de Staat vooral een uitzonderingspositie toe op het punt van de strafexecutie, vanwege het geweldsmonopolie. De tenuitvoerlegging van straffen is bij uitstek een vorm van machtsuitoefening. Vanuit dat perspectief kan strafvervolging en daarmee een strafrechtelijk onderzoek naar het handelen en nalaten van de Staat plaatsvinden. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de Straatsburgse verplichtingen en aan de maatschappelijke behoefte aan herstel van de rechtsvrede. Deze strafvervolging eindigt dan in een declaratoir vonnis. Vervolgens is het aan de politiek daar al dan niet consequenties aan te verbinden." Wij verzoeken de initiatiefnemers nog eens ten gronde te reageren op deze redenering en aanbeveling van Van Sliedregt.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was bepaald dat de minister van Justitie in een concreet geval geen aanwijzing kan geven inzake de opsporing of vervolging van strafbare feiten begaan door een publiekrechtelijke rechtspersoon. In het voorstel van wet zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State is deze bepaling echter verdwenen. De PvdA-fractie heeft in het voorlopig verslag aan de initiatiefnemers gevraagd de instandhouding van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister dragend te motiveren. De initiatiefnemers hebben daartoe in de memorie van antwoord aangevoerd dat tegenover het risico dat de minister in voorkomende concrete gevallen van vervolging van de overheid om bijvoorbeeld politieke redenen zou willen ingrijpen, het belangrijke rechtsstatelijke uitgangspunt staat dat voor de uitoefening van ingrijpende bevoegdheden als de bevoegdheid tot strafvervolging aan de volksvertegenwoordiging verantwoording kan worden afgelegd. Die bevoegdheid kan de minister niet waarmaken zonder de genoemde aanwijzingsbevoegdheid inzake de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie, aldus de initiatiefnemers in de memorie van antwoord. Zij voeren daarbij voorts aan dat zij het risico dat de minister zijn aanwijzingsbevoegdheid op een ongewenste manier zou gebruiken, verwaarloosbaar achten. De PvdA-fractie verzoekt de initiatiefnemers uiteen te zetten

waarom zij menen dat het genoemde risico zich in de praktijk niet zal verwezenlijken.

Wij zien met belangstelling uit naar de beantwoording van onze vragen.

☐

De heer **Schouwenaar** (VVD):
Mevrouw de voorzitter. Namens de VVD-fractie wil ik dank uitspreken aan de heren Recourt, Oskam en Segers: dank voor hun initiatief, waardering voor het vele werk dat zij hebben verzet en complimenten voor het resultaat dat zij tot dusver hebben bereikt. De VVD-fractie heeft bij de schriftelijke voorbereiding een aantal vragen gesteld. Ik dank de indieners en de minister voor de beantwoording. Toch hebben wij nog enkele nadere opmerkingen en vraagpunten.

Het voorstel heeft een drieledig doel: het ongenoegen wegnemen over de strafrechtelijke immuniteit van de overheid, de ongelijkheid opheffen tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen en herstel van het vertrouwen in de overheid. Het is een sympathiek doel. Daarmee kun je het moeilijk oneens zijn.

Maar hoe groot is dat ongenoegen? Waartegen richt zich dat ongenoegen? Tegen het vermeende strafbare feit zelf? Tegen straffeloosheid van de overheid? Of tegen het uitblijven van een strafrechtelijk onderzoek? Neemt dit wetsvoorstel dat ongenoegen weg? Wanneer het OM niet vervolgt, maakt het dan qua ongenoegen uit om welke reden het OM seponeert: op grond van de nieuwe strafuitsluitingsgrond artikel 42, tweede lid of op grond van het Volkel-arrest? De indieners schrijven dat zij geen aanleiding hebben om te veronderstellen dat het aantal zaken ten gevolge van het voorliggende wetsvoorstel groot zal zijn. Kunnen we dan zeggen: we hebben een probleem en dit wetsvoorstel is daarvoor de beste oplossing? Mijn fractie neigt naar een ontkennend antwoord.

Het tweede doel betreft de rechtsongelijkheid. Wij onderschrijven het beginsel dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld, maar is hier sprake van gelijke gevallen? Mijn fractie meent dat publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen niet per se gelijk zijn. De overheid onderscheidt zich door haar wettelijke taakopdracht. De overheid moet kiezen en zij moet handelen. Niets doen is vaak geen optie. Daarbij moet de overheid soms regels overtreden.

Het wetsvoorstel erkent de bijzondere positie van de overheid. Het komt daaraan tegemoet met artikel 42, tweede lid, maar dan is het strafproces al in gang gezet door een dagvaarding of door een verzoek op grond van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering. Natuurlijk kan het proces snel eindigen. Het enkele feit dat het strafrecht aan de orde is geweest, werpt echter een smet op het blazoen van de verdachte. De strafrechtelijke context van goed en kwaad is sterker dan de onschuldpresumptie. Bij een consequente toepassing zou de veronderstelde gelijkheid misschien ook wel moeten gelden voor de zittende magistratuur en wellicht voor het parlement. Toch zijn dat consequenties die we niet willen, dus blijkbaar zijn er grenzen aan de gelijkheid.

Een tweede verschil tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen is het bestaan van een extra correctiemiddel in het publieke recht: de politieke en bestuurlijke controle. Deze omvat in beginsel alle aspecten. Het terrein is veel breder dan het strafrecht. Het voorziet in allerlei correcties: ontslag van betrokken overheidsdienaren, herstel van de illegale situatie en maatregelen ter voorkoming van herhaling. De indieners wijzen erop dat het niet of-of is: of strafrecht of politiek-bestuurlijke verantwoording. Straf-, bestuurs- en civielrecht dienen verschillende doelen. Zij kunnen naast elkaar toegepast worden in een en dezelfde casus. Op zich genomen is dat juist, maar het roept wel een aantal problemen op.

Het zwijgrecht — het voorbeeld is vaak genoemd — kan in de verdrukking komen, de geheimhoudingsplicht idem. De bijzondere procedure van artikel 119 Grondwet komt in beeld wanneer bewindslieden als leidinggevende betrokken worden in het strafproces. Dit artikel is nog nooit toegepast. Wordt dit nu tot leven gewekt? Het is de gewoonte dat de politiek zich terughoudend opstelt zolang een kwestie onder de rechter is. Blijft deze goede gewoonte in stand? Het strafproces kan veel langer duren dan een politiek-bestuurlijke beoordeling. Leidt dit tot verlies van actualiteit? Zullen politiek-bestuurlijke maatregelen en het strafproces elkaar beïnvloeden en, zo ja, is dat altijd wenselijk?

Deze problemen zijn een rechtstreeks gevolg van het samengaan van strafrechtelijke en van politiek-bestuurlijke verantwoording, maar het wetsvoorstel biedt daarvoor geen oplossing. In de Tweede Kamer heeft het lid Van der Steur erop gewezen dat een strafproces tegen de Staat de eenheid van de regering in gevaar kan brengen. De positie van de minister van Justitie zou in conflict kunnen komen met die van de betrokken bewindspersoon. Hoe denken de indieners hierover? Ook de minister willen wij deze interessante vraag voorleggen.

De Raad van State voorziet dat het wetsvoorstel ertoe zou kunnen leiden dat ambtenaren zich zullen gaan indekken. De indieners schrijven hiervoor geen signalen te hebben ontvangen. Het achterwege laten van strafbaar gedrag is nu juist het doel van dit wetsvoorstel. Dat is wel laconiek, maar het doet niet volledig recht aan de realiteit. Het werk van de overheid bestaat uit meer dan alleen de keuze tussen wel of niet strafbaar handelen. Het gaat vaak over wel of niet initiatief nemen, wel of geen extra voorzichtigheid in acht nemen, risico-inschattingen maken et cetera. Het is vooraf lang niet altijd duidelijk hoe de strafrechter achteraf zal oordelen. Over ambtelijke gedragsaanpassingen worden niet altijd signalen afgegeven, maar het kan een cultuur worden die in de organisatie binnen sijpelt of een werkhouding die verpakt wordt in eufemismen. Zo heet een situatie die uit de hand loopt in ambtelijke taal "een leermomentje".

De indieners wijzen erop dat het strafrecht dient als ultimum remedium. Of dat ook werkelijk zo is, valt te echter betwijfelen. Met instemming citeer ik wat de woordvoerder van de PvdA daarover gezegd heeft in de Tweede Kamer in 2010. Hij zei: "Maar bestaat in het huidige politieke klimaat niet de neiging om het strafrecht wat minder als laatste redmiddel op te vatten, maar als normaal — om niet te zeggen "te prefereren" — sanctie-instrument? Zijn er wat dat betreft niet onbedoelde effecten te verwachten (…)?"

Het wetsvoorstel treft geen enkele maatregel om ervoor te zorgen dat het strafrecht ook echt ultimum remedium zal

zijn. Daarmee blijven de risico's als gevolg van samengaan met politiek bestuurlijke correctie volop bestaan. Het zou kunnen zijn dat deze politiek-bestuurlijke correctie tekortschiet. Zou het in dat geval niet voor de hand liggen om het bestuurlijke correctiemechanisme te repareren? Daarin voorziet dit wetsvoorstel echter niet. In dit verband zou ik graag een voorbeeld willen noemen. Het OM kan bezwaar en beroep instellen tegen allerlei vergunningen, op milieugebied en ook op andere terreinen. Om kans van slagen te hebben, is het wel nodig dat het OM door de wet als belanghebbende wordt aangemerkt. Zodoende zouden voorschriften, handhaving en geschillen komen voor te liggen bij de bestuursrechter en de Raad van State. Die zijn ervaren en vertrouwd met beoordeling van de handel en wandel van de overheid en hebben een ander toetsingskader, zonder de zware lading van het strafrecht. Hoe beoordelen de indieners een dergelijke wettelijke regeling?

De derde doelstelling van het wetsvoorstel is het herstel van vertrouwen in de overheid. De VVD-fractie is van mening dat dit een van de voornaamste aspecten is van elk overheidshandelen. Het vertrouwen dat de mensen in de overheid hebben, verdient onze grootst mogelijke en voortdurende aandacht en zorg. Mijn fractie meent dat het vertrouwen vooral beïnvloed wordt door de inhoud van het beleid, de uitvoering, de communicatie, de transparantie en de betrouwbaarheid. We hebben geen aanknopingspunten voor de stelling dat een beperking van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid in belangrijke mate afbreuk doet aan het vertrouwen in diezelfde overheid. In concrete situaties zou er wellicht sprake kunnen zijn van schade aan het vertrouwen. Wij vragen ons echter af of dit een omvang van grote betekenis zal hebben, mede met het oog op wat er allemaal wel gebeurt aan zorg, aandacht, tegemoetkoming en schadevergoeding bij ongevallen en rampen. Het zou ook omgekeerd kunnen zijn. Een overheid in het verdachtenbankje kan ernstig afbreuk doen aan vertrouwen. Wanneer een strafproces eindigt zonder schuldigverklaring zal dit desondanks aan de overheid blijven kleven. Een veroordelend vonnis lijkt me ook niet erg bevorderlijk voor het vertrouwen, al is dat dan wel terecht.

De voorbeeldfunctie van de overheid is eveneens als argument genoemd. Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat het bij een voorbeeldfunctie meer gaat om het persoonlijk gedrag van politici en ambtenaren. Gelukkig hebben wij daarover in ons land niet veel te klagen. Voorbeeldgedrag van overheidsorganen als zodanig, dus los van de persoon, kunnen wij ons moeilijk voorstellen.

Een ongemakkelijk gevoel blijft, dat kan ik niet ontkennen. Waarom is een gat in een gemeentelijke weg wel fout en leidt een gat in een rijksweg niet tot een strafrechtelijke procedure? Wat ook blijft, is twijfel over de vraag of dit wetsvoorstel de juiste oplossing is. Is dit niet een te zwaar middel voor een probleem dat vooral principieel en theoretisch van aard is?

Mevrouw **Beuving** (PvdA):
Ik vraag de woordvoerder van de VVD-fractie om, hoe ernstig een gat in de weg ook kan zijn, toch te denken aan andere voorbeelden, zoals de Otapankwestie. Dat was het schip vol met asbest, waar wij hier en elders veel ellende mee hebben gehad. Wij hebben gezien dat het functioneel parket de zaak uiteindelijk heeft moeten seponeren vanwege de immuniteit van de Staat. Ik vraag de heer Schouwenaar om ook eens op een dergelijke kwestie in te gaan, die toch van een andere aard is dan een gat in de weg.

De heer **Schouwenaar** (VVD):
In de voorbereidende stukken en de stukken die in de Tweede Kamer aan de orde zijn geweest, is er een aantal voorbeelden van gegeven, het ene ernstiger dan het andere, maar allemaal ernstig. In de toelichting schrijven de indieners dat er toch zulke onrechtvaardige situaties kunnen zijn dat het strafrecht eigenlijk niet gemist kan worden. Mijn fractie stelt zich op het standpunt dat ook dan de politiek-bestuurlijke beoordeling voorop hoort te staan of zelfs het monopolie moet hebben. Ook leden van gemeenteraden of het parlement zijn niet ongevoelig voor ernstige onrechtvaardigheden en zeer serieuze misstanden. Zij zullen daarmee bij hun beoordeling uiteraard rekening houden. Bovendien vindt dan de beoordeling plaats in een gremium dat werkelijk het stuur in handen heeft; een strafrechtelijke reactie kan hoogstens indirect prikkelen tot een beter gedrag van de overheid. Wat dat betreft zijn wij van mening dat de politiek-bestuurlijke beoordeling voorop hoort te staan, ongeacht de ernst van de voorvallen.

Straffeloosheid van de overheid voelt op het eerste gezicht als onrechtvaardig, maar op het tweede gezicht is er een ander correctiemechanisme langs politiek-bestuurlijke weg. Dat mechanisme functioneert goed en kan, waar nodig, verbeterd worden. Toepassing van het strafrecht naast of in plaats van bestuurlijke correctie brengt problemen met zich. Zij blijven onopgelost. Daarom heeft mijn fractie grote twijfel bij dit wetsvoorstel en kijkt zij met extra belangstelling uit naar het antwoord van de indieners en van de minister.

☐

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Het ziet ernaar uit dat het wetgevingstraject van onderhavig voorstel bijna een tweede lustrum had kunnen vieren. Het is dan ook niet verwonderlijk dat, gelet op de omloopsnelheid van Tweede Kamerleden, al vele namen drager zijn geweest van dit voorstel. Daarom past het om de indienende fracties te complimenteren met hun doorzettingsvermogen. Toch is het ook weer niet zo vreemd dat dit wetsvoorstel zo'n lange weg heeft doorlopen en dat opheffing van de strafrechtelijke immuniteit voor de overheid ook daarvoor al zo lang in discussie was. Het doel is sympathiek en lijkt zo logisch: een overheid kan alleen geloofwaardig wetten en regels handhaven als deze wetten en regels, inclusief de handhaving ervan, ook voor haar gelden. En waarom zou de overheid zich niet voor de strafrechter hoeven verantwoorden?

Ondanks deze ijzeren logica stuit het wetsvoorstel op nogal wat bezwaren van staatsrechtelijke, maar van ook praktische en juridische aard, onder andere geuit door de Raad van State, de regering, maar ook externe deskundigen. Het is aan ons, de Eerste Kamer, om als laatste de afweging te maken en volgende week het verlossende woord uit te spreken.

In de schriftelijke ronde heeft mijn fractie zich al positief betoond over de intentie van het wetsvoorstel. Ook wij menen dat het vertrouwen in de overheid en het gezag van die overheid feitelijk alleen te winnen heeft bij een grotere

aanspreekbaarheid op haar handelen. Het past ook bij een steeds grotere nadruk op verantwoordelijkheid, van burgers, van het bedrijfsleven.

Met elk ernstige incident waarbij de overheid is betrokken en waarbij slachtoffers vallen of het milieu ernstig beschadigd wordt, laait de discussie op waarom de overheid vrijuit zou moeten kunnen gaan. Soms gaat het om fouten in de vergunningverlening of de handhaving van de regels; denk aan de vuurwerkramp in Enschede of de brand in Volendam. De overheid wordt er dan op aangesproken dat er door het verzaken van de publiekrechtelijke taak slachtoffers zijn gevallen. Soms speelt de overheid een nog indringender rol, bijvoorbeeld bij de Schipholbrand, waarbij elf mensen in de vlammen omkwamen. Zij werden vastgehouden door een onderdeel van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Volgens de initiatiefnemers vereist het gelijkheidsbeginsel dat de overheid in deze situaties strafrechtelijk vervolgbaar en strafbaar moet zijn. Over de stelling dat de overheid op dergelijk handelen moet worden aangesproken, bestaat brede consensus. De vraag is op welke manier.

De Staat, maar ook decentrale overheden, heeft immers zijn eigen, democratische verantwoordingsprocessen. Waarom zouden we daarmee niet kunnen volstaan? Hun bijzondere positie komt daarin immers tot hun recht, terwijl burgers deze overheden via hun volksvertegenwoordigers in een volkomen transparant proces op hun fouten of misdragingen kunnen aanspreken. De initiatiefnemers erkennen dit, maar benadrukken dat een strafrechtelijk proces als ultimum remedium aanvullend werkt. Mijn fractie neigt ernaar het hierover met hen eens te zijn. Is een bestuurlijk of politiek verantwoordingsproces namelijk wel afdoende bij een ernstig feit dat grote schade heeft berokkend? Burgers zijn daarbij afhankelijk van het zuiverende en lerende vermogen van bestuur en politiek en raken daarin soms ook teleurgesteld. Een oordeel van een strafrechter daarentegen is onafhankelijk en vrij van andere afwegingen en belangen. Het is daarom goed dat deze mogelijkheid beschikbaar is als het democratische verantwoordingsproces tekort schiet. Een vonnis van de strafrechter kan vervolgens ook weer leiden tot maatregelen en beleidswijzigingen die herhaling van het strafbare feit moeten voorkomen. De vraag is echter wel hoe de twee mechanismes zich in de praktijk tot elkaar zullen verhouden.

Volgens de initiatiefnemers dient de politieke verantwoording voorop te staan. Hoe is dat te borgen? De heer Schouwenaar gaf net ook al aan dat in de wet niet is gegarandeerd dat dit ook die volgorde zal hebben. En bestaat het gevaar niet dat een minister of een wethouder zich verschuilt achter een strafrechtelijke procedure om geen volledige openheid van zaken te hoeven geven? Gesteld dat een strafrechter niet tot een veroordeling komt, wat om tal van redenen het geval kan zijn, zullen de verantwoordelijke personen dan nog bereid zijn om hun conclusies te trekken of bepaalde maatregelen te nemen? De initiatiefnemers erkennen dat politiek en strafrecht kunnen samengaan. Erkennen zij ook de mogelijke beïnvloeding over en weer, ook al dienen beide vormen van verantwoording afleggen een geheel ander doel? Ik krijg hierop graag een reactie.

Ook doet zich de vraag voor in hoeverre de strafrechter in staat is om te beoordelen of het plegen van het strafbare feit noodzakelijk was in het kader van de uitoefening van de publieke taak. Hoe zal de strafrechter bijvoorbeeld omgaan met de beleidsvrijheid van een overheid? En op welke wijze zal de strafrechter in staat zijn om de toerekenbaarheid van de gedraging vast te stellen evenals wie er precies verantwoordelijk kan worden geacht?

Vaak vindt de besluitvorming op vele lagen plaats voor steeds een ander deel, dus zo eendimensionaal is die toerekenbaarheid niet. Vervolgens is er een verschil tussen ambtelijke en politieke leidinggevenden. In het democratische verantwoordingsproces is de wethouder politiek verantwoordelijk, maar hoe zit dat in een strafrechtelijk proces? En hoe zit het met de figuren medeplichtigheid, deelneming en dergelijke vormen van strafrechtelijke aansprakelijkheid in deze ingewikkelde besluitvormingsprocessen?

De vragen over de wenselijkheid, vervolgbaarheid en bestrafbaarheid zijn het indringendst bij die van de Staat. De Staat heeft immers het geweldsmonopolie en zal dan gedwongen zijn om een deel van zichzelf voor de rechter te dagen. Dat lijkt lastig te verenigen met de ondeelbaarheid van regeringshandelen. Toch lijkt het ook vaker op andere terreinen te gebeuren dat overheidsdiensten van uit een stelselverantwoordelijkheid andere diensten aanspreken op het niet-naleven van regels. In dit geval is de Minister van Veiligheid en Justitie degene die middels zijn aanwijzingsbevoegdheid invloed heeft op het al dan niet vervolging instellen. Hoewel deze bevoegdheid aanvankelijk niet aan de minister was toebedeeld, kan mijn fractie zich zeer wel vinden in de argumenten om deze uitzondering uit het wetsvoorstel te schrappen, juist omdat het parlement de minister moet kunnen aanspreken op besluiten tot strafvervolging of niet-vervolging. Maar hoe zit het met de vervolging van het ministerie van Veiligheid en Justitie zelf, of een onderdeel daarvan? Is daar het OM volledig op zichzelf aangewezen, terwijl het ook nog eens verantwoording aan zijn minister moet afleggen? Hebben de initiatiefnemers aan alternatieven gedacht?

De initiatiefnemers willen gelijke behandeling bereiken, maar ze houden toch een bepaalde ongelijkheid in stand, zo lijkt het ons, namelijk de niet-vervolgbaarheid van ministers door het OM, ook als ze als leidinggevenden kunnen worden aangewezen. Voor hen blijft de bevoegdheid exclusief bij de Kroon en de Tweede Kamer liggen. Kunnen de initiatiefnemers nog eens uitleggen waarom deze ongelijkheid wel te rechtvaardigen is?

Dan de bestraffing. In de praktijk zal een sanctie vooral een financiële sanctie zijn, die ten koste gaat van de publieke middelen die burgers ten goede zouden moeten komen. Het is nogal een taak voor de strafrechter om een forse boete op te leggen waarvan hij weet dat een specifiek budget hierdoor kleiner wordt. De initiatiefnemers gaan er immers vanuit dat het bestrafte onderdeel van de Staat moet bloeden, en dat er dus niet wordt "bijgepast". Dat is natuurlijk een beleidskeuze, waar de initiatiefnemers niet over gaan. Hoe kijkt het kabinet hiertegen aan? Op welke manier zou dat systeem gaan werken als een onderdeel van de Staat financieel wordt beboet? En als het "vestzak-broekzak" wordt, is het de vraag of er een lerend effect van uit gaat. Kunnen we in dit geval leren van andere sancties die overheden kunnen worden opgelegd, bijvoorbeeld de dwangsom voor niet-tijdig beslissen? Heeft dat al geleid tot snellere beslissingen, in elk geval tot het respecteren van de wettelijke beslistermijn? Dat zou wat meer uitsluitsel kunnen bieden over het effect van dit wetsvoorstel.

Een heel ander punt waar de initiatiefnemers niet erg veel aandacht voor hebben, is het mogelijke gevolg van de opheffing van de immuniteit voor het handelen van ambtenaren. Zullen zij vaker risico's gaan mijden, om elke kans op een strafrechtelijke vervolging te voorkomen? Zorgvuldigheid is goed, maar enige mate van moed en doortastendheid is van belang voor een effectief overheidsoptreden. Hoe denken de initiatiefnemers dat indekken enerzijds en onnodig juridiseren anderzijds voorkomen kunnen worden? Mijn fractie acht het voorstelbaar dat het zwaard van Damocles van een veroordeling tot rechtsonzekerheid zal leiden en daardoor een verlammende werking kan hebben. Wij vragen ons af of deze dreiging zelf geen bedreiging vormt voor de tendens om af te stappen van de bureaucratie en het geven van meer verantwoordelijkheid aan ambtenaren, en om ook decentrale overheden meer publieke taken en dito verantwoordelijkheid toe te kennen.

Wat mijn fractie betreft kunnen beide mogelijke bezwaren moeilijk opwegen tegen de wenselijkheid dat de strafrechter zich moet kunnen uitspreken over strafbare feiten die een centrale of decentrale overheid heeft begaan. Uiteraard heeft een overheid bij de uitvoering van een publiekrechtelijke taak een bijzondere positie, en daar zal een strafrechter dan ook rekening mee houden. En als die publiekrechtelijke taak juist de dwingende reden was dat de ambtenaar of rechtspersoon het strafbare feit heeft begaan, dan vervalt de strafbaarheid, zo regelt de wet. Overigens heb ik natuurlijk wel vragen gesteld over hoe de strafrechter dat dan moet kunnen vaststellen. Maar als de publiekrechtelijke taak de overheid of ambtenaar niet dwingt tot het begaan van een strafbaar feit, wat is dan eigenlijk nog de rechtvaardiging van de immuniteit, van het boven de wet verheven zijn van de overheid? De tijd waarin we dachten aan de overheid in de zin van onaantastbaar, onfeilbaar of heilig hebben we toch inmiddels achter ons gelaten? Het gezag van de overheid lijkt mijn fractie juist gebaat bij verantwoording voor de strafrechter als daarvoor aanleiding is. Daar is niets ongewoons aan.

Los van deze principiële positieve grondhouding laten mijn kritische vragen al zien dat we nog niet helemaal overtuigd zijn van de feitelijke uitwerking in de praktijk van de opheffing van de immuniteit. Dat er een evaluatiebepaling is opgenomen, is voor ons daarom een geruststellende gedachte. We gaan ervan uit dat de evaluatie zal ingaan op de vragen die in deze Kamer aan de orde zijn gekomen. Maar allereerst hoop ik dat de initiatiefnemers meer duidelijkheid kunnen geven over de effecten van hun zo vurig gewenste wet.

De heer **Engels** (D66):
Een minuutje eerder legde u een verband tussen het bestaan van strafrechtelijke immuniteit aan de ene kant en aan de andere kant de consequentie daarvan, namelijk dat de overheid daarmee boven de wet staat. Is dat geen iets te dramatische voorstelling van zaken? Afgezien van de strafrechtelijke immuniteit wordt de overheid toch niet geacht boven de wet te staan?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Dat is heel juist. Maar dit wetsvoorstel ziet wel op het deels ontnemen van die bijzondere positie, door de immuniteit ervan af te halen. Natuurlijk staat de overheid niet boven de wet, maar ze hoeft zich niet te verantwoorden voor de strafrechter. Dat bedoel ik. Daarvan zou inderdaad eventueel het signaal kunnen uitgaan dat de overheid daarvoor immuniteit zou genieten. Maar u hebt gelijk: de overheid staat niet boven de wet.

☐

De heer **Diederik van Dijk** (SGP):
Voorzitter. Veel partijen zijn voorstander van de democratie, omdat ze geloven in de goedheid en wijsheid van de mens. De SGP is voorstander van de democratische regeervorm, juist omdat wij geloven dat de mens geneigd is tot het kwaad. Daarom mag de macht niet in handen van één persoon of instantie liggen. Dat leidt zomaar tot tirannie of dictatuur. We mogen ons dan ook gelukkig prijzen dat we in een rechtsstaat leven, een land waar de verschillende machten in ons staatsbestel een eigen plaats en bevoegdheid hebben. Geen strikte scheiding van machten, maar wel spreiding. Regering, parlement en rechter hebben ieder hun eigen plaats. Dat is een calvinistisch principe, gebaseerd op de stelling dat het veel beter is om de macht te verdelen over meer personen of instituties. Gezamenlijk, maar wel ieder met een eigen taak en verantwoordelijkheid, oefenen zij het staatsgezag uit. Er is zeker kritiek mogelijk op de verschillende machten binnen ons Nederlandse staatsbestel. Maar over het geheel genomen mogen we dankbaar zijn voor een overheid en rechter die niet willekeurig handelen, maar in overeenstemming met de uitgangspunten van de rechtsstaat.

Dit laat onverlet dat het goed is om van tijd tot tijd na te denken over de precieze verhouding tussen die verschillende machten. Dat is ook wat de indieners van het wetsvoorstel beogen. Namens de SGP wil ik hen complimenteren met het vele werk dat zij hebben verzet. Het is een boeiend, maar geen eenvoudig thema. Massa's stemmen zul je er niet mee winnen. Maar het is wel een thema dat het waard is om uitvoeriger bij stil te staan. In de jurisprudentie — met name in het Volkel- en het Pikmeer II-arrest — heeft zich een lijn ontwikkeld die er kortweg op neerkomt dat individuele personen wel strafrechtelijk aangesproken kunnen worden, maar niet de overheid als geheel. Voor de Staat geldt strafrechtelijke immuniteit. Voor strafrechtelijke aansprakelijkheid van de decentrale overheden is door de rechter meer ruimte gelaten. Voor hen geldt alleen immuniteit als zij handelen in het kader van de exclusieve bestuurstaak. De initiatiefnemers moet toegegeven worden dat de huidige tekst van het Wetboek van Strafrecht dit onderscheid niet duidelijk maakt. Artikel 51 Wetboek van Strafrecht behandelt overheden niet afzonderlijk, terwijl dat in de jurisprudentie wel gebeurt. Codificatie van deze rechtspraktijk lijkt dan voor de hand te liggen.

Maar dit voorstel gaat verder, en daar beginnen voor ons serieuze vraagtekens en bezwaren te rijzen. De eigen plaats en taak van de overheid blijft onduidelijk. Gaat het wel echt om de behandeling van gelijke gevallen? Houden de indieners bij hun voorstel tot opheffing van de strafrechtelijke immuniteit genoeg rekening met de geheel eigen aard van de overheid? De SGP onderstreept graag dat we de overheid, die een publieke functie heeft, niet zomaar op één lijn mogen zetten met een civielrechtelijke rechtspersoon. Dat is een onwenselijke gelijkschakeling. Daarbij wil ik aantekenen dat ambtsmisdrijven van politieke ambtsdragers ook nu al wel degelijk kunnen worden bestraft; zie artikel 119 van de Grondwet.

Normaal gesproken wordt iemand alleen door de strafrechter bestraft voor een misdrijf. Bij de overheid geldt dat er sowieso al sprake is van diverse controlemechanismen. Er is een samenloop van de staatsrechtelijke en de strafrechtelijke procedure. In de eerste plaats is er een politieke verantwoordingsplicht. Gaan we dat door de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit nog eens overdoen? En hoe verhoudt zich dat tot het uitgangspunt van "ne bis in idem"?

Een andere overweging is dat de overheid het goede voorbeeld moet geven. Dat vindt de SGP uiteraard ook. Maar wordt dat juist niet bereikt door een zorgvuldige parlementaire verantwoording? Vinden burgers het daarnaast werkelijk nog van belang dat er een tweede "proces" gevoerd wordt en het ook nog in strafrechtelijke zin aan te pakken? Wordt het gezag van de overheid vergroot als de rechter op de stoel van de wetgever gaat zitten? Wat gebeurt er als de wetgever, of het parlement in een controlerende rol, van mening is dat er juist is gehandeld en de rechter hierover anders oordeelt? En andersom: als de rechter er na zorgvuldige beoordeling achter komt dat er toch sprake is van een rechtvaardigingsgrond, zal dat voor de burger opnieuw een teleurstelling zijn en dat zal daarmee het gezag van de overheid eerder aantasten dan bevestigen.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst op de mogelijkheid van verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van individuele ambtenaren, maar wil tegelijkertijd niet het overheidsorgaan als geheel aansprakelijk stellen. Ik betwijfel of dat de oplossing is. Daarin geef ik de initiatiefnemers gelijk: het lijkt niet helemaal consequent. Een ambtenaar die zijn gedrag bedreigd ziet door het vergrootglas van de strafrechtelijke beoordeling, kan twee kanten op redeneren. Positief: hij gaat zorgvuldiger handelen. Of negatief: hij gaat duiken. De SGP heeft de indruk dat een grotere aansprakelijkheid van individuele ambtenaren duikgedrag zal uitlokken en tot een uitbreiding van de parafencultuur zal leiden.

De staat als aangeklaagde en tegelijkertijd als aanklager: is dat niet een merkwaardige consequentie van dit wetsvoorstel? De Bijbelse wijsheid leert ons dat een huis dat tegen zichzelf verdeeld is, niet zal bestaan. Vooralsnog krijgt de SGP nog niet volledig helder wat de meerwaarde hiervan is. Ook de praktische en bestuurlijke consequenties blijven schimmig. Daar komt nog bij dat het idee van de staat die de staat straf oplegt, zich niet eenvoudig laat rijmen met de overheid als hoogste gezagsdrager. Het alternatief "wel strafbaar, maar geen strafoplegging" strijdt ook met het beoogde gelijkheidsprincipe. Hoewel het juridisch klopt, betekent dat voor het "volksgevoel" toch: geen straf.

De specifieke rechtvaardigingsgrond voor ambtenaren en overheidsorganen die een publieke taak beoefenen, is een belangrijke toevoeging ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel. De VNG vraagt in dit licht om een nadere duiding van het begrip "redelijkerwijs noodzakelijk voor de publieke taak" in het tweede lid van artikel 42. Natuurlijk hangt het uiteindelijk van de rechter af wat dit in een concreet geval precies betekent. Maar zouden de indieners van hun kant zo precies mogelijk willen aangeven wat er wat hen betreft wel en niet onder valt?

Op dit ogenblik is de SGP er nog niet van overtuigd dat dit wetsvoorstel — met op zichzelf begrijpelijke intenties — daadwerkelijk een goed voorstel is en een verbetering betekent van het evenwicht tussen de machten. Daarom zie ik met veel belangstelling uit naar de reactie van de indieners, maar ook naar de inbreng van de minister.

☐

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Voorzitter. Dat er buiten sirenes klinken, heeft niets van doen met mijn bijdrage. Dat kan ik u verzekeren.

"The king can do no wrong" of in het sjiekere Latijn, dat juristen weleens mogen bezigen: rex non potest peccare. De koning kan geen fouten maken. Dit adagium heeft oude papieren. De soevereine vorst stond boven de wet, was zelf wetgever en tevens rechter. Inmiddels is de staatsinrichting grondig gewijzigd, maar de zegswijze echoot nog na in het debat dat wij hier vandaag voeren. Vandaag spreken wij over de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van de Staat en ook die van de decentrale overheden, voor zover dit tot nu toe nog niet het geval is. Dat zegt ook iets over onze visie op de overheid. Waar het benoemen van de feilbaarheid van de Koning in het verleden tot een halsmisdaad kon worden gerekend, is het benoemen van de feilbaarheid van de Staat en het opheffen van de strafrechtelijke immuniteit inmiddels aanleiding voor een gedegen en langdurig debat. Gelukkig maar, zo zeg ik tegen de indieners. Ik wil hen vandaag complimenteren met een stevig stuk initiatiefwetgeving, dat al een lange reis achter de rug heeft. Ik vraag hen daarom om die complimenten over te brengen aan al hun voorgangers die met dit initiatiefwetsvoorstel bezig zijn geweest.

Tijdens die reis zijn een aantal principiële en ook een heel aantal praktische vragen aan de orde geweest. Voor de fractie van de ChristenUnie is het op een aantal punten van belang om tot een verdere verdieping of verduidelijking te komen. Ik begin daarbij met de principiële vragen.

Als fundamentele normen zijn geschonden, is het zeer ondermijnend voor het vertrouwen in de overheid indien dit zonder gevolgen blijft. Mijn fractie deelt het ongemak daarover, dat al meermalen onder woorden is gebracht. Daarvoor kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de incidenten met de gifschepen. Ik voel dan ook van harte mee met de indieners als zij schrijven dat dit een van de motieven is om tot dit initiatiefwetsvoorstel te komen.

De indieners kiezen met dit wetsvoorstel voor een bredere toepasbaarheid van het strafrecht, waarbij zij uitdrukkelijk opmerken dat dit een ultimum remedium is. De fractie van de ChristenUnie ziet dat deze keuze voortkomt uit het wegen van vele alternatieven en neigt er ook wel naar de indieners te volgen, maar tegelijk wil zij op een aantal onderliggende vragen eerst een verdiepend antwoord van de indieners. Men zal toch immers met de leer van de soevereiniteit in eigen kring in het achterhoofd — een aantal van de indieners zijn daar zee mee bekend — stil moeten staan bij de bestaansgrond die de immuniteit nu heeft. Waar immuniteit bestaat, moet dit gebaseerd zijn op het vertrouwen dat binnen de kring of betreffende instantie adequate zelfregulering zal plaatsvinden. De overheid is zo'n bijzondere kring, met een eigen democratisch proces dat bij moet dragen aan normbesef en zo nodig rechtsherstel. Kunnen de indieners precies aangeven waar het volgens hen nu aan schort? Op welke punten en in welke omvang verliest de overheid nu volgens hen vertrouwen door de huidige inrichting van ons stelsel? Is er gemis aan rechtsherstel binnen de kring van de overheid?

Er is in de schriftelijke voorbereiding en in het debat in de Tweede Kamer uitvoerig stilgestaan bij andere mogelijkheden, zoals een beperktere opheffing van de immuniteit of een uitbreiding van de vervolgbaarheid van ambtsdelicten. Ik wil van de indieners weten of zij ook hebben overwogen om juist op het politiek-bestuurlijke vlak na te gaan of er mogelijkheden zijn om het ultimum remedium van het strafrecht in het medicijnkastje te laten staan. De versterking van de eigen kring, de bijzondere positie van de overheid die eenieder vertrouwen geeft dat zij als er misstanden zijn het recht niet opzijzet maar middels haar eigen democratische processen tot gerechtigheid en rechtsherstel komt, zou toch allereerst de drive moeten zijn. Of achten de indieners dat per definitie onmogelijk binnen het huidige stelsel? Ik vraag dat ook omdat ik deze behandeling als een kans zie om juist het aspect van de politiek-bestuurlijke verantwoording te versterken. Daarom ben ik ook benieuwd naar de visie van de minister in dezen.

De indieners benoemen duidelijk dat de overheid als normsteller langs haar eigen maatlat gemeten moet worden. De minister schrijft dat normbevestiging en morele legitimatie van overheidshandelen bij uitstek doelen zijn van democratische verantwoording. Ik onderschrijf dat het primaat bij de democratische verantwoording ligt, en volgens mijn fractie doen de indieners dat ook. De ChristenUnie zou het echter betreuren als de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit de facto een verslechtering zou betekenen voor de publieke en democratische verantwoording. Hebben de indieners er zicht op hoe sinds het arrest-Pikmeer II de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke verantwoording bij de decentrale overheden al dan niet is verbeterd of verslechterd? Is er een lijn te trekken naar de gevolgen van het huidige wetsvoorstel?

De contradictie tussen het strafrechtelijke non-incriminatiebeginsel en het openlijk verantwoorden in het democratische debat wordt door indieners in de praktijk van de decentrale overheden in ieder geval niet als problematisch ervaren. Zij kennen immers geen voorbeelden. De ChristenUnie acht het echter toch wel denkbaar dat een bestuurder zijn functie neerlegt zonder dat de democratische verantwoording al heeft plaatsgevonden. Nu komt het ook een enkele keer voor dat een minister of staatssecretaris opstapt voordat het debat plaatsvindt waarin de vertrouwensvraag zal klinken. Hoe duiden de indieners dit? Wat vinden zij wenselijk voor het vertrouwen in de overheid? Hoe is dit wetsvoorstel in dit opzicht versterkend?

De eigen taak en verantwoordingsstructuur van de overheid maakt haar bijzonder. De algemene opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van overheden kan ook iets zeggen over de visie op de overheid in den brede. De indieners hebben niet alleen naar de voorbeeldfunctie van de overheid verwezen, maar ook naar het gelijkheidsbeginsel. Zij stellen de vraag wat het verschil tussen decentrale overheden en de Staat legitimeert. Dat is een terechte vraag. Kunnen de indieners beknopt uiteenzetten waarom zij niet kiezen voor een weg van geleidelijkheid, die meer aansluit bij de codificatie van de jurisprudentie? Waarom kiezen zij niet voor een beperktere uitleg van het gelijkheidsbeginsel? In het tweede Pikmeer-arrest wordt overigens overwogen dat strafvervolging op zichzelf niet strijdig is met politiek en bestuurlijk toezicht. Dat zou je toch als wringend met het Volkel-arrest kunnen zien. In die zin heeft de jurisprudentie zich ontwikkeld. Ik zie daarom mogelijkheden voor de indieners. Ik ben heel benieuwd hoe zij een en ander duiden.

Over de uitleg van Europese jurisprudentie in dezen verschillen de inzichten, zoals zojuist ook duidelijk werd tijdens de gedachtewisseling tussen de collega's daarover. Graag hoor ik van de indieners of een gelijkschakeling van de positie van de Staat aan de huidige positie van de decentrale overheden in hun ogen een passend antwoord zou zijn op de jurisprudentie die tot op heden gevormd is over dit onderwerp.

Het laatste stuk dat de Kamer bij dit wetsvoorstel ontving, was van de hand van de minister van Justitie. Hij benoemt daarin het risico van een glijdende schaal. Een en ander houdt in dat de toepassing van deze wet nu als ultimum remedium wordt gezien, maar dat het toch steeds vaker tot strafrechtelijke procedures zal komen, terwijl het democratisch proces het primaat zou moeten hebben. Hoe wegen de indieners het gevaar van de glijdende schaal?

Een tweede punt waarover ik de indieners graag hoor, is de eenheid van het regeringsbeleid. De minister noemt dat de minister van Justitie door een collega-minister zou kunnen worden aangesproken op de door het Openbaar Ministerie genomen beslissing tot vervolging van een dienstonderdeel onder de verantwoordelijkheid van de betreffende collega-minister. Daarbij zij opgemerkt dat van collega-ministers in dezen toch ook een prudente werkwijze verwacht mag worden. Ik verneem graag van de indieners hoe zij de zorgen van de minister wegen. Vinden zij deze zorgen theoretisch of nemen zij dit verlies met het overnemen van het uitgangspunt van de commissie-Roelvink dat een overheid die regels stelt aan het maatschappelijk verkeer, haar geloofwaardigheid verliest wanneer die regels niet op haarzelf van toepassing zijn?

Meer praktisch van aard zijn casus die spelen rondom het gedoogbeleid. Vanuit de gemeentelijke praktijk weet ik dat een gemeentelijke afdeling toezicht en handhaving jaarlijks keuzes maakt met betrekking tot de thema's waarop zij stevig zal acteren. De omvang van de organisatie leent zich eenvoudigweg niet voor een alomvattend toezicht. Met een grootschaliger toezicht komt een gemeente of een landelijke inspectie vast meer misstanden op het spoor. Soms wordt voor het verkeerde thema gekozen en was het beter geweest als andere prioriteiten waren gesteld. Kan het deze organen of een individuele ambtenaar tegengeworpen worden indien op basis van de prioriteiten gedoogbeleid plaatsvindt? Indien een democratisch orgaan deze prioriteiten vaststelt, welke gevolgen heeft dit dan volgens de indieners?

Ik kom tot een afronding. Er is veel literatuur verschenen over de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van de overheid. Ik zou zeggen: er zijn bijna net zo veel opvattingen over te vinden. De indieners en hun voorgangers maken een weloverwogen keuze. De regels die een overheid stelt, gelden ook voor die overheid zelf. De fractie van de ChristenUnie spreekt haar waardering uit voor de zorgvuldige wijze waarop alternatieven zijn gewogen. Een aantal vragen van principiële en meer praktische aard verdient echter nog wel een nadere beantwoording om dit wetsvoorstel ten volle te kunnen wegen. Ik zie daarom zeer uit naar de beantwoording van zowel de indieners als de adviseur van deze Kamer, de minister.

☐

De heer **Ruers** (SP):
Voorzitter. Het voorliggende wetsvoorstel is bijna tien jaar onderweg geweest voordat het vandaag in deze Kamer aan zijn finale begint. Andere sprekers hebben daar ook aan gememoreerd. Ik wil de initiatiefnemers of indieners complimenteren met de vele inspanningen die zij en hun talrijke voorgangers aan dit belangrijke wetsvoorstel hebben besteed. Een incubatietijd van bijna tien jaar is rijkelijk lang voor een wetsvoorstel. Het is natuurlijk niet de bedoeling dat wij daar een gewoonte van maken. Ik neem ook aan dat dit niet het geval zal zijn. Wij kunnen echter vaststellen dat het denken over het voorstel in de voorbereidingsperiode niet heeft stilgestaan. Een aantal belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen hebben hun sporen, in positieve zin, nagelaten op dit wetsvoorstel. Ik denk bijvoorbeeld aan de rechtspraak van het EHRM. Niet toevallig was de uitspraak van het EHRM van 18 juni 2002 of 30 november 2004 inzake Öneryildiz/Turkije voor de heer Wolfsen destijds de aanleiding voor het indienen van het onderhavige wetsvoorstel.

Als ik spreek over de voor dit wetsvoorstel relevante gebeurtenissen in de laatste jaren, dan springen de volgende zaken in het oog: de vuurwerkramp in Enschede, de grote brand in Volendam, de brand in het cellencomplex van Schiphol, het dodelijk ongeval van een brandweerman in Utrecht, de brand in het Catshuis en het vonnis van de rechtbank Den Haag daarover, de affaire met het asbestschip Otapan van 2006 tot 2012 en het arrest van Hof Amsterdam van 12 december 2012 inzake de artikel 12-procedure die door Greenpeace was aangespannen met betrekking tot de strafbare betrokkenheid van het ministerie van VROM bij de vergunningverlening voor de Otapan, en ten slotte de Probo Koalazaak, waarin onder andere de gemeente Amsterdam strafrechtelijk werd vervolgd wegens het verlenen van toestemming voor het terugpompen van afvalstoffen in het schip. Het valt hierbij op dat het relatief vaak gaat om delicten op milieugebied.

Bij bijna al deze gebeurtenissen speelde de vraag of de overheid, centraal dan wel decentraal, in strafrechtelijke zin een verwijt te maken viel. Dat gegeven op zich toont naar onze mening reeds aan dat er behoefte bestaat aan dit wetsvoorstel. Ik vraag daarbij aandacht voor het feit dat het wetsvoorstel handelt over de strafrechtelijke positie van publiekrechtelijke rechtspersonen, maar niet expliciet ingaat op de betekenis en de reikwijdte van het begrip "publiekrechtelijke rechtspersonen". Wat moeten wij precies daaronder verstaan? Welke overheidsinstellingen en semioverheidsinstellingen vallen daaronder, zowel naar huidig recht als naar toekomstig recht?

Meer in het bijzonder vraag ik mij af wat in het licht van het wetsvoorstel de positie is van "de instellingen die op afstand van het Rijk zijn gezet". Ik ontleen die prachtige formulering aan het rapport van de Algemene Rekenkamer. Die heeft in dat verband de volgende categorieën onderscheiden: (1) rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) zoals rijksmusea, (2) zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zoals het CBP en de Kiesraad, (3) instellingen met een wettelijke taak niet zijnde een zbo of een RWT zoals woningcorporaties en ziekenhuizen, (4) staatsdeelnemingen zoals Schiphol en NS, (5) instellingen met een subsidie, garantie of lening zoals het Waarborgfonds voor de Zorgsector, en (6) instellingen met een concessie of contractuele relatie zoals Infraspeed B.V. De Algemene Rekenkamer spreekt in dat verband van "een niet scherp afgebakend conglomeraat van instellingen op afstand van het Rijk".

Ook merk ik op dat in het rapport "Verbinding verbroken?" van deze Kamer over de zbo's gesteld wordt dat er diverse privaatrechtelijke zbo's zijn, hoewel er in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen een voorkeur wordt uitgesproken voor een publiekrechtelijke vorm. Er zijn enkele zbo's zonder rechtspersoonlijkheid. Dat zijn bijvoorbeeld de Kiesraad en het CBP. Verder vermeldt het rapport dat zbo's kunnen verschillen in de mate van personele autonomie, financiële autonomie en wat betreft de uitvoering van hun taak. Ook geldt volgens het rapport voor zbo's een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid, maar daarvoor zijn geen precieze maatstaven voorgeschreven. Ik verneem derhalve graag de mening van de initiatiefnemers over de immuniteit van de hiervoor genoemde instellingen die op afstand van het Rijk zijn gezet, zulks mede in het licht van het recente verzoek van de Tweede Kamer aan de regering om alsnog te komen met een fundamentele herziening van het stelsel van zbo's en RWT's. Ik verzoek de indieners om hun eerdere antwoord op vragen van de CDA-fractie in de Tweede Kamer daarbij te betrekken.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de maatschappelijke normbevestiging, mede in verband met de voorbeeldfunctie van de overheid, een centrale reden is voor het wetsvoorstel. Sommige partijen zijn echter van mening — we hebben dat al gehoord — dat die reden van onvoldoende gewicht is om tot opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van de overheid te komen. Desgevraagd heeft de minister van Veiligheid en Justitie opgemerkt dat volgens de regering de beoordeling van het handelen van de overheid in onze staatrechtelijke ordening primair behoort plaats te vinden in de procedures van politieke en bestuurlijke verantwoording die daarvoor in de Grondwet en andere regelgeving zijn opgenomen. De minister voegt daaraan toe dat in deze democratisch gelegitimeerde procedures ook aan bredere, waaronder morele, maatstaven wordt getoetst dan in een strafrechtelijke procedure, en dat het risico van het wetsvoorstel is dat afbreuk wordt gedaan aan het primaat van de politieke en bestuurlijke verantwoording.

Enerzijds vindt ook de SP-fractie het van groot belang dat, zoals ook door de indieners wordt onderschreven, het afleggen van politiek-bestuurlijke verantwoording voorop blijft staan, ook als het voorliggende wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking zal zijn getreden. Daarbij tekenen de indieners naar mijn mening terecht aan dat het bij de politiek-bestuurlijke beoordeling primair gaat om het beleid, de besluitvorming en de uitvoering daarvan. Anderzijds vindt de SP-fractie het van groot belang dat mogelijk strafbare feiten gepleegd door de Staat, waar nodig, tot strafvervolging kunnen leiden. De praktijk van de afgelopen decennia heeft ons geleerd dat de politiek-bestuurlijke verantwoording op maatschappelijk relevante terreinen soms tekortschiet. Daarnaast weegt het voor de SP-fractie zwaar dat in dergelijke situaties het strafrecht op zichzelf kan bijdragen aan het herstel van het geschonden vertrouwen van de burgers in de overheid.

Het komt de SP-fractie voor dat het, nu de regering en sommige partijen in dit huis hier een te grote tegenstelling zien, ook zeer wel te verdedigen is dat juist de nieuwe strafrechtelijke verantwoording naast de twee andere de democratische rechtsstaat versterken kan. Bovendien kan

men met recht betogen dat een strafrechtelijke veroordeling de gelding van de geschonden norm onderstreept en dat het onbestraft laten van strafbare feiten die norm ondermijnt, zoals ook al enige tijd geleden door de commissie-Roelvink is betoogd. Derhalve verneemt de SP-fractie graag van de indieners hoe zij de verhouding beoordelen tussen enerzijds de politieke en bestuurlijke verantwoording en anderzijds de strafrechtelijke verantwoording door de Staat, die een belangrijk element vormt in het wetsvoorstel. Ook hoort de SP-fractie graag of zij de opvatting van de regering delen dat het wetsvoorstel afbreuk doet aan het primaat van de politieke en bestuurlijke verantwoording.

Zoals ook in het rapport "Verbinding verbroken?" van deze Kamer wordt vastgesteld, heeft de Nederlandse overheid in de afgelopen decennia tal van zaken en organisaties geprivatiseerd of verzelfstandigd. Die ontwikkeling kan kort worden samengevat als de terugtredende overheid. Enige sprekers voor mij zeiden dat de overheid niet kan afzien van het uitvoeren van een wettelijke taak. Ik denk dat dit niet juist is. In de praktijk zien we regelmatig dat de overheid een aantal wettelijke taken heeft, maar dat zij die gewoon niet uitvoert of zogenaamd terugtreedt. Ik wijs bijvoorbeeld op het snoeien in toezichthoudende organen zoals de Arbeidsinspectie, thans de Inspectie SZW, maar ook op het gedogen van gevaarlijke stoffen en productieprocessen alsmede milieugevaarlijke situaties. Het tolereren van het gebruik van bijvoorbeeld chroom-6-verf en asbest behoort daartoe. Let bijvoorbeeld ook op de kwestie van de Q-koorts, die nog steeds speelt in de samenleving. In het onderzoek dat uiteindelijk daarnaar werd ingesteld, bleek dat het bezwarende rapport dat zeer relevant was, twee jaar onder in een la was blijven liggen op het ministerie. Inmiddels is daar een zware epidemie overheen gekomen en heeft die grote schade aangericht. Ik weet dat daar civielrechtelijk naar gekeken wordt in de zin dat de verantwoordelijken in die zaak waarschijnlijk civielrechtelijk worden aangesproken. Als dit wetsvoorstel al wet zou zijn geworden, kun je je voorstellen dat er strafrechtelijk opgetreden zou moeten worden tegen de verantwoordelijken in die zaak.

Die tendens kan er naar de mening van de SP-fractie toe leiden dat de overheid zo veel van haar oorspronkelijke kerntaken opgeeft dat daarmee een grens wordt overschreden. Dat resultaat kan in de ogen van het Europese Hof leiden tot een onrechtmatige daad of een strafbaar handelen door de Staat. Het eerder genoemde vonnis van het EHRM in de zaak-Öneryildiz/Turkije is daarvan een sterk voorbeeld en sterk argument. Ik wijs ook op het preadvies van professor Van Sliedregt, dat al eerder genoemd is, waarin zij concludeert: "Er tekent zich een lijn af in de EHRM-rechtspraak dat bij gevaarlijke activiteiten, waaronder natuurrampen, een adequaat strafrechtelijk onderzoek verricht moet worden indien de dood dan wel levensbedreigende risico's mede door ernstige nalatigheid van de verantwoordelijke autoriteiten zijn veroorzaakt." Ik meen toch dat de rechtspraak van het EHRM een sterk argument is voor dit wetsvoorstel. Laten we wel wezen: we zijn gebonden aan de Europese rechter. Aan deze uitspraken hebben we dus gevolg te geven.

Op vragen van Kamerleden hebben de initiatiefnemers van het wetsvoorstel geantwoord dat zij niet verwachten dat de nieuwe wet tot aanzienlijk meer strafzaken tegen de Staat zal leiden. Naar de mening van de SP-fractie is dat nog twijfelachtig. Immers, juist bij de meeste van de door mij in mijn inleiding genoemde zaken van de laatste jaren handelde het om milieu- en arbeidscalamiteiten, waarbij de Staat ernstig tekortgeschoten was. Het is volgens de SP-fractie zeker denkbaar dat juist de combinatie van de nieuwe wet en de rechtspraak van het Europese Hof ertoe zal leiden dat de Staat steeds vaker strafrechtelijk zal worden aangesproken bij deze ernstige calamiteiten. Dat zal niet gebeuren bij de lichtere calamiteiten, maar wel bij de ernstigere. Graag hoor ik hoe de initiatiefnemers daartegen aankijken.

Daarbij sluit tot slot mijn volgende vraag aan. De minister van Veiligheid en Justitie stelt in zijn brief van 20 mei 2015 dat de kans klein is dat het Europese Hof snel zal aannemen dat het EVRM ertoe dwingt een publiekrechtelijke rechtspersoon, in het bijzonder de rechtspersoon Staat, strafrechtelijk vervolgbaar te doen zijn. Gelet op de houding van de regering op het milieu- en arbeidsterrein, de terugtredende en bezuinigende overheid, de recente onheilspellende ontwikkelingen in de zorg, de voortdurende boodschap aan de burgers "los het zelf maar op", en de mogelijk schadelijke gevolgen daarvan voor de burgers, is het naar de mening van de SP-fractie nog maar de vraag of er weinig grond is voor de hiervoor geciteerde inschatting van de regering. Met andere woorden, de SP-fractie betwijfelt dat ten zeerste. Delen de initiatiefnemers deze visie van de SP-fractie?

Wij zien met grote belangstelling de beantwoording door de indieners van het wetsvoorstel en door de minister tegemoet.

☐

De heer **Markuszower** (PVV):
Voorzitter. Een van de beste presidenten van de Verenigde Staten, president Ronald Reagan, was bepaald geen bange leider, maar de woorden "ik ben van de overheid en ik kom u helpen" vond hij angstaanjagend. Ik begrijp zijn vrees. Overheden worden steeds groter en steeds machtiger, ook in Nederland. Zo harkt de Nederlandse overheid bij zijn burgers anno 2015 meer dan twee keer zo veel belasting binnen als zij twintig jaar geleden deed, terwijl de bevolking slechts met 14% is gegroeid in diezelfde periode.

De Nederlandse overheid is kolossaal. Haar uitgaven beslaan inmiddels bijna de helft van het nationale inkomen. Het is onder andere aan ons, leden der Staten-Generaal, om de almaar uitdijende overheid te temmen. Want hoe groter de Staat, hoe groter de kans op machtsmisbruik. Laat mij daarom mijn waardering voor de initiatiefnemers van dit voorstel uitspreken. Dit initiatiefwetsvoorstel heft namelijk de immuniteit, de strafrechtelijke wel te verstaan, van de overheid op. Dat is een goede zaak. Het geeft de samenleving een extra instrument om de overheid aan te spreken op potentieel wangedrag. Want waarom zou de Staat strafrechtelijke immuniteit moeten genieten? Immers, onze Henk en Ingrid en de rechtspersonen die zij hebben opgericht dan wel waar zij hard voor werken, worden wel vervolgd wanneer zij strafbare feiten plegen. Goed voorbeeld doet goed volgen. Van een overheid, die van haar burgers eist conform de wet te handelen, mag worden verwacht dat zij zelf ook verantwoordelijk kan worden gehouden, juist ook strafrechtelijk, voor haar doen en nalaten. Het Kamerlid Van der Steur verwees in het debat dat hierover in de Tweede Kamer werd gevoerd naar de zienswijze van professor Van Sliedregt, die onder andere pleit voor het opheffen van de immuniteit van feitelijke leidinggevers in overheidsdienst met als doel dat zij als zodanig of als natuurlijke personen strafrechtelijk aanspra-

kelijk gesteld kunnen worden. Mijn vraag aan zowel de indieners als de minister is nu in hoeverre zij dit advies van de vermaarde Amsterdamse professor nog relevant vinden indien dit initiatiefwetsvoorstel na de stemmingen tot wet wordt verheven. Of zijn zij van mening dat dit advies van de professor voldoende is opgevolgd met dit initiatiefwetsvoorstel?

Ik heb nog een andere vraag aan de minister en aan de indieners. De overheid stelt regels en procedures op die gelden bij het toelaten van asielzoekers en het afgeven van asielvergunningen. Echter, nu VVD-bewindspersonen in opdracht van de PvdA de deuren van ons reeds overvolle landje wagenwijd hebben opengezet, imploderen diensten als het COA en de IND. Het gevolg daarvan is dat de gestelde regels en procedures willens en wetens niet worden nageleefd. Nu is het een gegeven dat onder de vele asielaanvragers ook terroristen of potentiële terroristen zitten. Welnu, mijn vraag aan de minister en aan de indieners is: als — of beter gezegd: wanneer — terroristische aanslagen in Nederland worden gepleegd door deze door de overheid geïmporteerde jihadi's, kan de Staat of bijvoorbeeld het COA of de IND dan op basis van deze nieuwe wet worden vervolgd? Het strafbare feit zou dan bijvoorbeeld op basis van artikel 307 WvS dood door schuld kunnen zijn.

In dat kader en in deze tijden wil ik, ter afsluiting, opmerken dat een overheid die wel de macht heeft om haar burgers te beschermen maar dat niet voldoende doet, misschien nog wel enger is dan het schrikbeeld waarover Ronald Reagan het had.

De **voorzitter**:
Wenst een van de leden nog het woord in eerste termijn? Ik zie dat dit niet het geval is.

De vergadering wordt van 15.25 uur tot 17.00 uur geschorst.

□

De heer **Recourt**:
Voorzitter. Ik dank de Kamer dat we hier mogen zijn. Ik dank allen ook voor de complimenten die wij, de indieners, en onze voorgangers hebben gekregen. Het was echter niet mogelijk geweest zonder het heel harde werk van onze medewerker Langenhuizen. Vooral hem wil ik laten meedelen in de complimenten voor het harde werk. Naast die complimenten waren er echter ook heel veel vragen en kritische noten, die we nu hopen weg te nemen.

Het wetsvoorstel dat nu voorligt, is een ontzettend belangrijk wetsvoorstel. Het gaat over de legitimiteit van de overheid, over het vertrouwen dat we in de overheid moeten kunnen stellen en over het functioneren van de rechtsstaat. Kenmerkend voor de rechtsstaat is dat de overheid gebonden is aan maat en regel, zo citeer ik professor Schuyt. Ook de overheid zelf zou dus onderworpen moeten zijn aan de rule of law, maar zij is dat niet. Zij is dat niet als het gaat om de ernstigste misdragingen, namelijk die welke worden geregardeerd door het strafrecht. De overheid heeft daarin zichzelf buiten de verantwoording voor de strafrechter gedefinieerd. Dat is niet juist. "All animals are equal, but some animals are more equal than others" lijkt hier op te gaan.

In het kader van artikel 2 van het EVRM zegt het Europese Hof van Justitie: "National courts should not under any circumstance be prepared to allow life-endangering offences to go unpunished." Dat verwacht het Europese Hof van ons. Kunnen we dat bieden? Nee. Waarom niet? Ik weet dat er veel discussie is over wat het Europese Hof precies van ons verwacht. Als in het kader van artikel 2, dat gaat over de bescherming van leven, individuele ambtenaren niet strafrechtelijk kunnen worden aangesproken en de overheid immuniteit geniet, dan blijven "life-endangering offences" onbestraft. Denk aan de vuurwerkramp in Enschede, de Schipholbrand of het gifschip Probo Koala. Het gaat niet om grote aantallen, zo zeg ik erbij, maar wel om grote gevolgen.

Ik wil een casus delen met de Kamer. Twee ambtenaren weigeren om als getuige te verklaren voor de rechter. Ze kunnen zich niet op hun verschoningsrecht beroepen. De ambtenaren zitten klem want, zo zeggen ze na langdurig beraad op hun ministerie en na raadpleging van de landsadvocaat, ze hebben een verbod gekregen om hun wetenschap over de identiteit van een tipgever te delen. Het geven van een dergelijk verbod, het verbod om voor de rechter te verklaren, is strafbaar. Maar wie is in dit geval nu eigenlijk strafbaar? Gezien het brede voorafgaande overleg lijkt eerder de organisatie verantwoordelijk te zijn voor het geheel aan gedragingen dan de verschillende individuen ieder voor hun deel. Maar helaas, die organisatie, de Staat, is immuun. Dit is een voorbeeld van een evident strafbaar feit dat mogelijk, waarschijnlijk onbestraft zal blijven.

Dat de overheid een eigenstandige taak heeft, een taak die niet is te vergelijken met die van vennootschappen of natuurlijke personen, is geen punt van discussie. Het feit dat de overheid is belast met de behartiging van de publieke taak, neemt niet weg dat in het kielzog van die taak zaken zo fout kunnen gaan dat we van strafbare feiten kunnen spreken. Daarom is evenmin punt van discussie dat de overheid zelf als publiekrechtelijk rechtspersoon ondanks die bijzondere positie strafbare feiten kan plegen of doen plegen, dan wel dat zij op vele andere manieren dader kan zijn. Daderschap is hier ook niet onderwerp van discussie. De principiële vraag die hier vandaag ter discussie voorligt, is of de overheid voor het plegen van die strafbare feiten ook strafbaar moet zijn. Daar gaat het om. Hoe vervolgens aan de bijzondere positie van de overheid uitdrukking moet worden gegeven, is een andere vraag. Daarop zal collega Oskam straks antwoord geven, en wel in relatie tot de strafuitsluitingsgrond. Ik merk ook op dat dit niet nieuw is. We kennen nu al ambtsmisdrijven. Daarbij is weliswaar niet de overheid zelf maar een orgaan van de overheid, namelijk een minister, onder de huidige wetgeving al strafbaar. De overheid kan dus wel dader zijn, maar is niet strafbaar.

Door een aantal leden, onder meer van D66 en de VVD, is één principieel argument aangevoerd om te betogen waarom die strafbaarheid niet juist zou zijn: de overheid moet zich publiekelijk verantwoorden. Hiermee worden publieke verantwoording en strafrechtelijke verantwoording ten onrechte tegenover elkaar gesteld, als vormen van verantwoording die elkaar uitsluiten. Natuurlijk kunnen er praktische problemen ontstaan — ik kom daar later op terug — maar die twee wijzen van verantwoorden bijten elkaar niet principieel. Het zijn verschillende domeinen, met verschillende afwegingskaders, die overigens ook nu al naast elkaar bestaan. Denk aan lagere overheden buiten de exclusieve publieke taak. Denk aan ambtsmisbruik. Of, zoals

ik nog weet uit eigen ervaring, denk aan een corrupte ambtenaar, die wordt ontslagen en daarvoor naar de ambtenarenrechter kan én die strafrechtelijk wordt vervolgd.

In antwoord op vragen van, wederom, D66 en de VVD benadruk ik dat alleen publieke verantwoording nooit in de plaats kan komen van strafrechtelijke verantwoording. De Kamer en de gemeenteraad ontberen een toegerust onderzoeksapparaat met bijbehorende bevoegdheden. Zij kunnen niet straffen of herstellen. Zij kunnen de rol van de overheid niet bezien in samenhang met de rol van mededaders. Vooral van belang is dat hun toetsingskaders anders zijn: breder en — ik ben het helemaal met de Kamer eens — prioritair. Van "ne bis in idem" kan alleen worden gesproken als je twee keer strafrechtelijk vervolgt, zo zeg ik tegen de SGP-fractie. Daarvan is echter geen sprake omdat het hier gaat om bestuursrechtelijke verantwoording en strafrechtelijke vervolging. Bovendien, zo zeg ik tegen de fractie van de ChristenUnie — ik zeg dit uit mijn hoofd; het kan ook de fractie van GroenLinks zijn — legt de Staat wel vaker straffen op aan de Staat, bijvoorbeeld bij bestuurlijke boetes. Kortom, publieke verantwoording en strafrechtelijke verantwoording bijten elkaar niet principieel. Ze kunnen elkaar zelfs versterken.

Ik kom op voorbeelden uit de praktijk, waarom de fractie van de Partij van de Arbeid heeft gevraagd. Dat publieke en strafrechtelijke verantwoording goed samengaan, kennen we namelijk uit de praktijk. Neem bijvoorbeeld de veroordeling van de gemeente Stichtse Vecht. Na het dodelijke ongeval op een weg waarvoor de gemeente verantwoordelijk was, is die weg snel, en eindelijk, aangepast. Pas veel later kwam het oordeel van de strafrechter, die zei: de gemeente is schuldig aan dood door schuld. Dat leidde weer tot een stevig debat in een aangeslagen gemeenteraad. Dit is een mooi voorbeeld van de generiek preventieve werking van strafbaarheid. Deze gemeente is geschrokken, maar ook vele andere gemeenten, omdat het natuurlijk gepubliceerd is. Ze zijn zich achter de oren gaan krabben. Hoe zit dat eigenlijk? Geven wij voldoende prioriteit aan het veilig houden van ons wegennet? Het hoeft dus, zo zeg ik tegen de VVD, geen natuurlijk persoon te zijn die strafrechtelijk wordt vervolgd om als goed voorbeeld te dienen.

Ook bij de centrale overheid zien we dat die twee domeinen naast elkaar bestaan. Nu al. De ambtenaren die niet mochten verklaren over hun kennis van de tipgever, over wie ik het zojuist had, zijn onderwerp van kort politiek debat geweest. In dat politieke debat werd echter relevant gevonden dat die tipgever anoniem moest blijven om toekomstige tipgevers niet af te schrikken. En die vraag ligt niet primair voor aan de strafrechter, mocht dit bij de strafrechter komen. We kennen nu alleen nog de aangifte van de president van het hof Arnhem-Leeuwarden.

Een ander voorbeeld is de vuurwerkramp in Enschede. Na een uitgebreide politieke verantwoording vond later pas het strafproces plaats. Hierbij speelde heel nadrukkelijk de lege stoel van de overheid. Meerdere partijen werden strafrechtelijk aangesproken, maar een kon er niet worden aangesproken. De rechter heeft in zijn vonnis ook overwogen dat dit een gemis was.

Voor de Schipholbrand geldt hetzelfde. Minister Donner is er zelfs voor afgetreden. Daarna kwam pas de strafrechtelijke afhandeling, en er zijn geen problemen geweest met de samenloop. Voor alle duidelijkheid: die samenloop bestaat nu ook ten aanzien van ambtsmisdrijven. Ik zeg het nog maar een keer. Toch is er naar mijn weten nog nooit een minister geweest die zich op zijn zwijgrecht heeft beroepen bij politieke verantwoording. Er is nog nooit een burgemeester of wethouder geweest die niet in alle openheid politieke verantwoording heeft afgelegd in de wetenschap dat een strafrechtelijke procedure kon volgen. Bij gemeentes is dat nu al een stuk aannemelijker dan bij de overheid. Ze kunnen elkaar juist versterken. Bij de Catshuisbrand heeft de Tweede Kamer tijdens de politieke verantwoording nota bene zelf gevraagd om een strafrechtelijk onderzoek.

Ik kom op de vraag van VVD en CDA of het vertrouwen in de overheid niet juist kan afnemen door een strafrechtelijke procedure, bijvoorbeeld na ontslag van rechtsvervolging of na vrijspraak. Dat zal naar mijn stellige overtuiging niet het geval zijn. Allereerst kan dan niet langer worden gezegd dat de overheid iedereen de maat neemt maar niet zichzelf. De stoel in de rechtszaal wordt namelijk gewoon gevuld. Vervolgens is de vraag veel breder, namelijk: heeft de burger vertrouwen in de rechtsspraak? De zaak komt immers voor de rechter en die is als onafhankelijk onderdeel van de overheid ook een deel van die overheid. Daarvan wil ik zeggen dat openbare en transparante strafprocedures juist bedoeld zijn om inzichtelijk en gemotiveerd belangen te wegen. Natuurlijk zal voor een aantal belanghebbenden die regeling niet gunstig uitpakken. Dat kan tot teleurstelling leiden, maar het lijkt mij onjuist om daarom op voorhand maar te besluiten om het strafrecht niet te gebruiken.

De heer **Engels** (D66):
Ik heb die vraag niet rechtstreeks gesteld, maar ik heb wel het onderwerp van het vertrouwen aangesneden. Ik plaats toch een kanttekening bij de uitspraak van de heer Recourt dat hij zich niet kan voorstellen dat er minder vertrouwen in de overheid ontstaat als de uitkomst van een strafrechtelijk geding waarbij de overheid betrokken is, niet is wat de samenleving wil. Ik zoek even een heel rustig woord. Ik dacht aan "lichtzinnig", maar dat bedoel ik eigenlijk niet. Maar is dit niet iets te veel vertrouwen? Kijk naar de huidige ontwikkeling van het vertrouwen van burgers in "de politiek" en intussen ook in de rechtspraak. Kun je er wel van uitgaan dat ontevreden burgers toch tevreden zullen zijn ook al bevalt de uitkomst niet, als er maar een transparant strafproces is geweest? Bij een politiek verantwoordingsproces zouden ze dat immers op voorhand niet zijn.

De heer **Recourt**:
Het vertrouwen in de rechtspraak is in Nederland gelukkig hoog. Dat blijkt nog steeds uit onderzoek. Er is geen wezenlijk onderscheid tussen een gewone commune strafzaak en een vervolging van de overheid. Wij stellen ons ook niet de vraag of een bepaalde moordzaak wel voor de rechter moet worden gebracht omdat de uitkomst kan zijn dat de verdachte vrijgesproken wordt. Vele nabestaanden zullen op dat moment vragen: "Is dit wel een eerlijk proces geweest? Is dit wel juist? Want ik weet eigenlijk zeker dat de verdachte de dader is." Dat risico is inherent aan het strafrecht. Dat kan een vertrouwensvraag met zich brengen, maar het is geen argument om de overheid geen onderwerp van strafrechtelijke toetsing te laten zijn, net zomin als bij een moordzaak.

De heer **Engels** (D66):
Nog één keer, voorzitter, want het is een belangwekkend onderwerp. Is dit toch niet een onderschatting van hoe een deel van de samenleving kan reageren? Het voorstel van de indieners is nu juist om iets nieuws te brengen naast het gebruikelijke strafrecht en de gebruikelijke strafvordering die wij kennen, door de overheid erin te brengen. De heer Recourt zegt dat het eigenlijk geen verschil moet maken, of zal maken. Ik heb het idee dat de samenleving bij de appreciatie van strafrechtelijke procedures waarin de overheid nadrukkelijk ook terechtstaat, veel nadrukkelijker naar de uitkomst zal kijken dan zij nu al doet bij geruchtmakende zaken. Anders zouden de indieners dit voorstel ook niet doen. Ik maak mij een beetje zorgen. Ik denk dat wij delen dat het vertrouwen in de overheid niet onder het minimum mag dalen. Dan gaat het ook over legitimiteit; dat heeft de heer Recourt ook allemaal aangeroerd. Maar zijn de mogelijke contraproductieve effecten niet een punt waarover we meer zorgen moeten hebben?

De heer **Recourt**:
Op dit moment kán de overheid zich niet strafrechtelijk laten toetsen, in ieder geval in de zaken waarin dat nu niet kan. Dat is in ieder geval een uitholling van vertrouwen. Het is letterlijk dat lege stoeltje in de rechtszaal. Ik kan me werkelijk niet voorstellen dat het bij een nabestaande van bijvoorbeeld de vuurwerkramp in Enschede tot tevredenheid stemt dat daar wel individuele personen of een commercieel bedrijf zitten, maar niet de overheid, die er ook een rol in speelt. Als die overheid er wel zit, kan dat natuurlijk leiden tot een onwenselijke uitkomst, maar dat is inherent aan het strafrecht. Daar is bij uitstek de strafrechtprocedure voor, waarin belangen gewogen worden en waarin open en transparant alle feiten en elementen aan de orde komen en bediscussieerd kunnen worden door voor- en tegenstanders. Dan kun je in ieder geval niet zeggen: de overheid, die iedereen de maat neemt, onttrekt zich aan verantwoording op het moment dat zijzelf mogelijk de fout in gaat.

De heer **Schouwenaar** (VVD):
De heer Recourt zegt: die lege stoel. Hij heeft ook gezegd: de overheid ontspringt de dans. Die stoel staat in de rechtszaal, maar ik heb geprobeerd te betogen dat die stoel er wel is. Die staat alleen in een andere zaal, namelijk in de raadszaal of in de vergaderzaal van de Tweede Kamer.

De heer **Recourt**:
Ik dacht daar ook antwoord op te hebben gegeven. Natuurlijk staat die stoel daar, maar dat is een andere verantwoording. Dat is een bredere verantwoording en geen verantwoording zoals die voor de strafrechter kan plaatsvinden. Er zijn geen straf, geen herstel, geen onderzoek en geen bevoegdheden tot huiszoekingen en telefoontaps. Al die elementen die wel mogelijk zijn in een strafrechtelijke procedure, zijn niet mogelijk in een bestuurlijke procedure.

De heer **Schouwenaar** (VVD):
Maar dan blijft toch de vraag waarom mogelijke onderzoeksmiddelen in het ene geval tot meer vertrouwen zouden leiden en in het andere geval juist niet tot meer vertrouwen zouden leiden. Die sprong maakt de heer Recourt, maar hij heeft daar geen motivering voor.

De heer **Recourt**:
Mijn stelling is niet dat de bestuurlijke verantwoording niet tot vertrouwen kan leiden. Mijn stelling is dat het twee verschillende soorten verantwoording zijn. Je zegt dan als overheid: iedereen en ieder bedrijf in Nederland moet zich strafrechtelijk verantwoorden, maar wij als overheid hoeven dat niet, want wij hebben een heel andere vorm, die niet gelijk te stellen is, namelijk de bestuurlijke verantwoording. Op dat moment onttrek je je in de ogen van velen, en in ieder geval in de ogen van ons als indieners, aan een publieke, openbare en inzichtelijke toetsing door de strafrechter, terwijl je die voor iedere andere Nederlander wel verlangt.

De heer **Diederik van Dijk** (SGP):
Ik wil graag nog even doorgaan op dat lege stoeltje. Onderschat de heer Recourt het politieke proces niet al te zeer? Hij noemde als voorbeelden de Schipholbrand en de Catshuisbrand. De stoel van de overheid zou in het strafrechtelijke proces dan gemist worden. Maar uit het politieke proces is wel degelijk veel lering getrokken en het heeft tot heel veel maatregelen geleid. Zeker bij de Schipholbrand is een minister opgestapt en dergelijke. Is de heer Recourt hier niet iets te sceptisch over? Waarom zou een dergelijke afloop niet genoeg vertrouwen geven bij burgers? Wat zou een strafrechtelijk proces tegen de overheid in zo'n geval nog hebben toegevoegd?

De heer **Recourt**:
Ik heb al gezegd dat het naar mijn mening onjuist is om die twee vormen van verantwoording tegenover elkaar te zetten, alsof de een de ander uitsluit. Beide zijn nodig. Bij de Schipholbrand is goede, politieke verantwoording afgelegd en is ook goed onderzoek gedaan. Dat laatste is redelijk uitzonderlijk, want vaak is dat wat moeilijk. Ik heb daar geen enkele kritiek op en ik geloof niet dat dit het vertrouwen heeft uitgehold wat betreft de publieke, politieke verantwoording. Wat echter ook bij de Schipholbrand ontbreekt, is de vraag of de overheid hier strafrechtelijk aansprakelijk is. Je kunt daarbij aan een schadevergoeding denken, hoewel dat ook via de civiele weg kan. Daar is dit wetsvoorstel niet primair voor bedoeld, maar het maakt het wel mogelijk om schadevergoeding te vragen. Het gaat echter vooral om de vraag wie op een dergelijke, zeer ernstige inbreuk moet worden aangesproken. Het zou dan toch niet mogelijk moeten zijn dat dit bij een burger of een bedrijf wel kan, maar bij de overheid niet.

Ik vervolg mijn betoog en ga in op de vragen van de ChristenUnie over het onderwerp gedogen. Bij het kiezen van prioriteiten kunnen achteraf uiteraard de verkeerde keuzes worden gemaakt. Dat was namelijk het punt: als de overheid nou prioriteiten kiest en zegt wat ze wel of niet gaat doen, loopt ze dan gevaar vervolgd te worden op het moment dat ze daar een verkeerde keuze in heeft gemaakt? Nee, is mijn antwoord, want het levert in strafrechtelijke zin geen problemen op. "Gedogen" — ik definieer het als volgt: bij de uitvoering van het vastgestelde overheidsbeleid bepaalde prioriteiten bij toezicht en handhaving stellen — levert geen strafbaar feit op. Dat is alleen al zo omdat vervolging van een ambtenaar die in het kader van de uitoefening van bijvoorbeeld het gemeentelijk gedoogbeleid op bepaalde terreinen minder intensief of geen toezicht houdt,

niet succesvol kan zijn. Het gaat om het voeren van beleid dat toeziet op bijvoorbeeld handhaving.

Strafbare feiten worden door burgers en bedrijven gepleegd. Daarvoor zijn gemeenten of hun ambtenaren niet zelf strafrechtelijk aansprakelijk. Bij strafrechtelijke aansprakelijkheid van een gemeente of haar ambtenaren kan in die gevallen namelijk alleen in bijzondere situaties sprake zijn. Dat zou bijvoorbeeld zo zijn als een gemeente of een ambtenaar concrete aanwijzingen voor een onmiddellijk dreigend gevaar voor de veiligheid van burgers bewust negeert, terwijl de gemeente of die ambtenaar dat gevaar had kunnen wegnemen. Onder dat criterium komt pas de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid in zicht. Dat is een heel ander criterium dan wanneer je beleidsdoelstellingen hebt en keuzes maakt die achteraf gezien ongelukkig uitpakken.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Het is voor de Handelingen wel goed om dit even scherp te stellen. Als ik de indiener goed beluister, zegt hij dat algemene nalatigheid — laat ik het even zo duiden: je maakt dan in het algemeen keuzes en dat blijken de verkeerde keuzes te zijn — niet kan leiden tot strafrechtelijke vervolging. Alleen bij specifieke nalatigheid, waar de zaak specifiek is en waar een ambtenaar duidelijk een bewuste keuze maakt, is het mogelijk dat er vervolgd zal worden, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen. Heb ik dat zo goed begrepen?

De heer **Recourt**:
Wij willen niet dat de rechter in politieke keuzes treedt. Politieke keuzes zijn politieke keuzes. Een mooi voorbeeld daarvan is Stichtse Vecht. Stichtse Vecht was voor een deel immuun. Door burgers was echter gezegd dat een specifieke weg gevaarlijk was en dat er eerder een ongeval was geweest. De gemeente was daarvan op de hoogte. Vervolgens gebeurde er een dodelijk ongeval. Een overheid kan dan niet meer zeggen dat ze andere prioriteiten had en dat ze bijvoorbeeld andere wegen wilde opknappen. Op zijn minst moet ze de weg dan afzetten of het gevaar wegnemen. Het punt is dan echt dat je wetenschap hebt van een zeer gevaarlijke situatie en niet optreedt.

De ChristenUnie vroeg ook of ministers hun politieke verantwoording niet zullen ontlopen in de wetenschap dat zij mogelijk strafrechtelijk zullen worden beoordeeld. Ik ben daar niet bang voor. Je ziet het nu gebeuren, zeer recent nog bij minister Opstelten en staatssecretaris Teeven. Dat zijn altijd politieke keuzes. Het was een politieke keuze om te besluiten dat zij niet konden blijven en zij kozen ervoor om dat niet publiekelijk in het debat nog uit te discussiëren.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Dat is natuurlijk lastig te zeggen. Er was nog strafrechtelijke immuniteit en het was een andere zaak. Maar bij bijvoorbeeld wethouders en burgemeesters is het misschien anders. De indiener is er in het geheel niet bang voor, maar volgens mij zijn er wel casussen denkbaar waar het heel lastig is voor een bestuurder om openheid te geven, omdat hij daarmee zichzelf incrimineert.

De heer **Recourt**:
Waar het ministers en staatssecretarissen betreft geldt dat niet, want dan zou het een ambtsmisdrijf zijn. Dan verandert er niets ten opzichte van de huidige situatie en daar hebben we een heel bijzondere procedure voor. Bovendien duren die strafrechtelijke procedures wel even, of het nou om ministers of lokale bestuurders gaat. Ik denk dat de gemiddelde minister of wethouder allang vertrokken is en zijn opvolger daar zit. Dit neemt niet weg dat de strafrechtelijke verantwoordelijkheid nog steeds bij de gemeente of de wethouder kan liggen. We weten dat er al vanaf 1814 ambtsmisdrijven bestaan en dat sinds Pikmeer gemeenten ruimer en ruimer aansprakelijk zijn. Maar ik heb al eerder gezegd dat ik werkelijk geen enkel precedent of voorbeeld ken waarin een overheidsdienaar heeft gezegd: ik zeg niets meer in deze publieke verantwoording, want misschien incrimineer ik mijzelf daarmee. Dat is niet aan de orde.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Dat sluit aan bij een vraag die ik ook in mijn eerste termijn stelde. Hebben de indieners een beeld van hoe juist ook de decentrale overheden sinds het Pikmeer II-arrest met dit spanningsveld rond de democratische verantwoording zijn omgegaan? Is dit verbeterd, is dat meer of minder geworden? Hebben de indieners daar inzicht in?

De heer **Recourt**:
Ik heb het voorbeeld genoemd van Stichtse Vecht. Voor zover ik heb kunnen nagaan, was daar juist een politieke verantwoording. Daarna is er een strafproces gekomen en, naar aanleiding van dat strafproces, is het wederom in de gemeenteraad van de Stichtse Vecht besproken. Het heeft ook zijn uitwerking op andere gemeenten niet gemist. Ik ken niet heel veel andere voorbeelden. Er zijn er een paar die me te binnen schieten: de ladder in Utrecht aan de gracht en de brandweerduik. Het zijn allemaal zaken die breed in de media zijn geweest. Een zeer recente zaak is die rond een paaltje in Amsterdam. Dat paaltje was geheel zwart en stond op een kade die ook niet verlicht was. Een brommer is daartegenaan gereden en er zijn mensen bij omgekomen. Dat zijn zaken die de media halen. Gemeentelijk Nederland is daar zeer alert van geworden: hebben we dat soort dingen wel goed voor elkaar?

De **voorzitter**:
Tot slot, mevrouw Bikker.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Tot slot en kort. Ik wil de indieners vragen om dit aspect mee te nemen bij de evaluatie die inmiddels onderdeel is van het wetsvoorstel. Als oud-raadslid uit Utrecht herken ik me wel in de voorbeelden en de wijze waarop de democratische verantwoording gestalte kan krijgen. Tegelijk ben ik hier oprecht bezorgd over. Het zou zo jammer zijn als we met goede bedoelingen de democratische verantwoording ondergraven en bestuurders zich niet meer in het publieke domein kunnen verantwoorden voor wat er is gebeurd.

De heer **Recourt**:
Volgens mij vinden wij het unaniem onwenselijk als publieke verantwoording niet meer plaats zou vinden. Ik

denk niet dat het gebeurt, maar het is van niemand het oogmerk. De evaluatie moet met grote nadruk ook hierop zien.

Ik ben bijna klaar met mijn stuk. Er zijn twee vragen die nog beantwoord moeten worden. Een vraag is voor de SGP. Toen het Kamerlid van de SGP zei dat de mens tot kwaad geneigd is, dacht ik dat de conclusie zou zijn dat de SGP het initiatiefwetsvoorstel van harte zou steunen. Tot mijn verbazing, en overigens ook in tegenspraak met zijn collega's in de Tweede Kamer, is er toch een andere conclusie uit gekomen. Wellicht kan hij daar in de tweede termijn nog even op ingaan.

Verder heeft de VVD-fractie gevraagd of we het Openbaar Ministerie geen belanghebbende kunnen maken in het bestuursrecht, in plaats van deze strafrechtelijke route open te stellen. Dat lijkt mij een onwenselijke situatie. Het spreekwoord "schoenmaker blijf bij je leest" kwam bij mij op. Het Openbaar Ministerie moet zich vooral richten op zijn kerntaak, en dat is toch opsporing en vervolging. Nog niet zo lang geleden hebben wij in de Tweede Kamer het debat gevoerd over Bart van U. Ook in die zaak heeft het Openbaar Ministerie een rol die niet helemaal binnen het strafrecht past, namelijk de zorg voor verwarde personen en voor civiele machtigingen in psychiatrische inrichtingen. Het Openbaar Ministerie heeft dat volledig laten liggen, omdat het niet bij de kerntaak hoorde. Ik zou die kerntaak niet willen uitbreiden maar eerder beperken.

Daarmee ben ik gekomen aan het einde van mijn beantwoording. Ik geef het woord aan de heer Oskam.

De heer **Markuszower** (PVV):
Tenzij ik niet goed heb opgelet, denk ik dat mijn vraag in hoeverre het advies van professor Van Sliedregt nog relevant is, niet is beantwoord. Ik heb ook gevraagd of dit initiatiefwetsvoorstel relevant is in zaken waarin organen als de IND en het COA niet doen wat zij moeten doen, wat nare gevolgen heeft.

De heer **Recourt**:
Het klopt dat die vragen niet beantwoord zijn. Collega Segers zal die beantwoorden. Maar nu collega Oskam.

De **voorzitter**:
Mijnheer Recourt, ik begrijp dat u klaar bent met uw beantwoording; dan geef ik nu het woord aan de heer Oskam.

De heer **Recourt**:
Excuses, voorzitter, daar gaat u inderdaad over.

☐

De heer **Oskam**:
Voorzitter. Ik zal vier thema's behandelen. Het eerste is de nieuwe strafuitsluitingsgrond. Verder zal ik stilstaan bij de positie van het Openbaar Ministerie. De positie van de minister van Veiligheid en Justitie is ook regelmatig aan de orde gekomen. Ten slotte zal ik ingaan op de eenheid van de Kroon.

Onder anderen de leden Van Bijsterveld, Engels, Beuving en Van Dijk hebben vragen gesteld over de nieuwe strafuitsluitingsgrond. Om succesvol een beroep te kunnen doen op die nieuwe strafuitsluitingsgrond op grond van artikel 42 is het eigenlijk vereist dat overtreding van het wettelijk voorschrift, gegeven de omstandigheden, noodzakelijk was om de publieke taak te kunnen uitvoeren. Dit betekent dat, als het redelijkerwijs mogelijk is om de publieke taak te behartigen zonder andere voorschriften te overtreden, dit ook moet. Anders wordt de betrokken overheid, als vervolging wordt ingesteld en een en ander wordt bewezen, gewoon veroordeeld. Dat betekent dat er geen sprake van is dat de strafuitsluitingsgrond weer wegneemt wat met de opheffing van de immuniteiten is gegeven.

De strafuitsluitingsgrond brengt wel tot uitdrukking dat de overheid, als het om strafvervolging gaat, toch is te onderscheiden van andere rechtspersonen. Zoals eerder door collega Recourt is gezegd, dwingt het behartigen van publieke taken de overheid er soms toe om met het oog op deze taken andere wettelijke voorschriften te overtreden. Daarom maakt de overheid nu al gebruik van bestaande strafuitsluitingsgronden, zoals overmacht en het uitvoering geven aan een wettelijk voorschrift. Die voldoen eigenlijk al in vergaande mate. Toch vinden wij het nodig om een aparte strafuitsluitingsgrond toe te voegen. Hoewel die misschien niet inhoudelijk verder gaat dan de andere strafuitsluitingsgronden, betreft het vooral een verduidelijking van de manier waarop wij in dit kader tegen het overheidshandelen aankijken. Het nieuwe lid dat aan artikel 42 is toegevoegd, is een species ten opzichte van de eerdergenoemde strafuitsluitingsgronden. Hiermee wordt het bijzondere karakter tot uitdrukking gebracht van het belang dat bij de wet opgedragen publieke taken kunnen worden uitgevoerd. Dat belang weegt weliswaar zwaar, maar als het handelen dat daaruit voortvloeit niet in verhouding staat tot de publieke taak, blijft dat handelen strafbaar. Dat is eigenlijk nu ook al zo op grond van de bestaande strafuitsluitingsgronden en de jurisprudentie.

De heer Schouwenaar van de VVD heeft vragen gesteld over de strafuitsluitingsgrond. Eigenlijk wekt hij de suggestie dat die strafuitsluitingsgrond alleen aan de orde zou kunnen komen als het strafproces al in gang is gezet. Dat is echter niet het geval. Het Openbaar Ministerie zal bij zijn beoordeling van de vraag of een zaak voor de rechter wordt gebracht, de haalbaarheid van de vervolging, ook bezien of de strafuitsluitingsgronden al van toepassing zijn. Wanneer dit het geval is, heeft strafvervolging natuurlijk geen zin en kan het Openbaar Ministerie de zaak seponeren.

Verder is door de senatoren Engels en Van Dijk gevraagd om de strafuitsluitingsgrond wat concreter te maken. Wij hebben gezegd: het gaat om feiten en omstandigheden en het is uiteindelijk aan de rechter om daarnaar te kijken. Het probleem met strafuitsluitingsgronden in wetgeving is dat deze wat algemener zijn geformuleerd. Dat komt omdat zij de strafrechtelijke aansprakelijkheid inperken. Dat is eigenlijk altijd ten gunste van de verdachte. Dat is het idee erachter.

Dan ga ik nu naar de voorbeelden. Bij de invulling van het criterium of het redelijkerwijs noodzakelijk was ter uitvoering van de publieke taak zijn de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit leidend, moet ik op voorhand zeggen. Ik zeg dat bewust, omdat wij in de Kamer proeven dat men denkt: de rechter gaat even het politieke beleid keuren.

Maar dat is niet aan de orde. Het eerste voorbeeld is dit. Geen beroep kan worden gedaan op de strafuitsluitingsgrond wanneer een gemeente van de ene op de andere dag geheel stopt met brandweerzorg en mensen bij brand omkomen. Wanneer een gemeente, bijvoorbeeld vanwege bezuinigingen, op verantwoorde wijze het aantal brandweerauto's terugbrengt en daarover afspraken maakt met de veiligheidsregio die dan bijspringt, zou dat in het algemeen wel kunnen.

Een ander voorbeeld is dat wegen door een storm onbegaanbaar zijn geworden. Van een gemeente of een overheid kan dan niet worden gevergd onmiddellijk elk gevaar op elke weg weg te nemen, maar wel om de bewoners en verkeersdeelnemers te waarschuwen en hekken te plaatsen. Een overheid die dat doet, kan een beroep doen op de rechtvaardigheidsgrond.

Een derde voorbeeld — het is misschien wel wrang — doet zich voor wanneer de overheid onverhoopt een substantieel aantal mensen in quarantaine moet plaatsen wegens een ebola-uitbraak. Die mensen doen aangifte en zeggen: het is helemaal niet nodig dat wij worden vastgezet. Het Openbaar Ministerie moet dit dan onderzoeken. Dan is natuurlijk de vraag: heeft de overheid proportioneel gehandeld? Als dat zo is, heeft een vervolging op grond van wederrechtelijke vrijheidsberoving geen kans van slagen. De strafuitsluitingsgrond neemt dan namelijk de wederrechtelijkheid weg. Nogmaals, ik benadruk het, de beoordeling van de proportionaliteit en subsidiariteit van het overheidsoptreden is een juridische beoordeling. Dit betekent niet dat de rechter het overheidsbeleid of de prioriteitstelling gaat meebepalen. Daar hoeft men zich echt geen zorgen over te maken.

De fracties van het CDA en de Socialistische Partij hebben vragen gesteld over de belasting van het justitiële apparaat, mocht het wetsvoorstel in werking treden. Wij hebben begrepen dat de VNG de Kamer een brief heeft gestuurd. Die hebben wij ook gekregen. De VNG zegt dat er een zeer zware belasting op het justitiële apparaat afkomt. Het OM zou er volgens de VNG een enorme opdracht bij krijgen om een evenwichtig vervolgingsbeleid ten aanzien van publiekrechtelijke rechtspersonen uit te voeren. Senator Ruers heeft daarover vragen gesteld en een aantal mooie voorbeelden genoemd. Hij heeft gezegd dat het in zaken als de Volendambrand en de Schipholbrand tot strafrechtelijk onderzoek zou kunnen komen, wat extra werk met zich brengt voor het Openbaar Ministerie. Maar dat is eigenlijk al zo. Als de gemeente in de zaak van de brand in Volendam het vergunningenbeleid of de handhaving niet goed had uitgevoerd, zou zij toch al voor de rechter hebben kunnen komen. De Probo Koala-zaak is misschien ook een mooi voorbeeld. De gemeente Amsterdam was in die zaak subject van onderzoek. Daar had uit kunnen komen dat de centrale overheid ook een kwalijke rol heeft gespeeld. Dan had de gemeente Amsterdam vervolgd kunnen worden, maar de landelijke overheid niet. Ik denk niet dat het echt tot meer werk leidt. Als dat al zo is, vinden wij het niet erg. Dat zijn immers nu net de zaken die wij bedoelen en waarvan wij vinden dat ze strafrechtelijk moeten worden aangepakt. Vaak zijn dat zaken waarbij mensen overlijden of waarbij de gezondheid van mensen ernstig in gevaar wordt gebracht.

Ik ga even terug naar de brief van de VNG. Het toeval wil dat het Openbaar Ministerie de Tweede Kamer een brief heeft gestuurd. Wij hebben het OM gevraagd: wilt u ook eens naar dit wetsvoorstel kijken en aangeven wat dit betekent voor het Openbaar Ministerie? Het College van procureurs-generaal laat zich juist positief uit over het wetsvoorstel. Ook de mensen die dit zouden moeten gaan uitvoeren, bij het Functioneel Parket, zijn er heel positief over. Voordat ik hiernaartoe kwam, zag ik een tweet langskomen van een medewerker van het Functioneel Parket. Daarin stond dat men met belangstelling naar de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer ging kijken.

De heer **Schouwenaar** (VVD):
Ik meen in de brief gelezen te hebben dat de pg's zich juist nadrukkelijk distantiëren van het uitspreken van een politiek oordeel over de wenselijkheid. Zij zeggen alleen: als het gebeurt, is dit de meest zuivere vorm. Dat is toch iets anders, denk ik.

De heer **Oskam**:
Zo is het.

Wij denken met de SP dat er mogelijk in het begin, vlak na inwerkingtreding van de wet, meer aangiften zullen worden gedaan. Dan is die mogelijkheid er immers en zullen er meer artikel 12-procedures komen. Wij zien echter geen enkele reden om aan te nemen dat bestuursorganen dan ook vaker feiten zullen plegen waarvoor andere rechtspersonen wel vervolgd kunnen worden, maar zijzelf niet. Dat geldt natuurlijk ook voor lagere overheden. Het is niet zo dat er ineens allerlei gemeenten strafrechtelijk zullen worden aangepakt, omdat dat nu eenmaal kan. Er moet echt wel aanleiding voor zijn om dat te doen. Wij denken dat zich dat wel zal settelen.

Ik kijk even of ik nog iets vergeet. Wellicht ten overvloede: bij het bepalen van de opportuniteit van een vervolging moet er ook wat ons betreft rekening mee worden gehouden dat politieke en democratische verantwoordingsmechanismen altijd voor dienen te gaan. Dat is nu eenmaal zo. Als een overheidsinstantie dingen doet, moet ze daar politiek en op democratische wijze verantwoording over afleggen.

Nogmaals, wij hebben nooit de indruk willen wekken dat dit wetsvoorstel ertoe moet leiden dat er op grote schaal bestuursorganen strafrechtelijk worden aangepakt. Die noodzaak is er niet en dat willen we ook niet.

De heer **Engels** (D66):
Ik borduur even voort op een debatje dat ik eerder met uw collega Recourt had. Ik krijg het gevoel dat u misschien een beetje onderschat dat er op dit punt een zekere maatschappelijke druk kan ontstaan. Ik begrijp heel goed wat u zegt: wij vertrekken vanuit onze visie die ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel, en op basis van die visie gaan wij ervan uit dat dit niet zal leiden tot de grootschalige vervolging van overheidsorganen of overheidsfunctionarissen. Als de wet echter is aangenomen, gaat u daar niet meer over. Dan is het helemaal aan het vrije spel van maatschappelijke krachten of men al dan niet veel druk gaat zetten op officieren van justitie, op grond van artikel 12, om die overheden maar eens wat flinker aan te pakken, om het maar in die taal te formuleren. Onderschat u dat niet?

De heer **Oskam**:
Nee.

De heer **Engels** (D66):
Waarom niet?

De heer **Oskam**:
Ik ben zelf officier van justitie geweest, tien jaar zelfs, en ik denk dat het zo niet werkt. Het kan zijn dat mensen die slachtoffer zijn van de overheid, aangifte doen. Dan is de procedure zo dat het Openbaar Ministerie dat laat onderzoeken en daar een beslissing in neemt. Als het zegt niet te gaan vervolgen, dan kan de burger naar het gerechtshof. Het is niet zo dat het OM dat doet. De heer Engels heeft daar net nog een vraag over gesteld, daar was ik al bijna bij aangeland. Wat de artikel 12-procedure betreft komt het vaker voor — zo was het ook in de zaak-Wilders — dat het Openbaar Ministerie eigenlijk niet wil en dat het gerechtshof zegt: je moet. Dan is het OM zo professioneel dat het de zaak toch op een rechtsstatelijke manier behandelt. Dat kan ook niet anders, want de rechter kijkt ernaar. Als het OM er een potje van maakt, krijgt het dat op zijn bordje. Iedereen ziet dat, dus zo'n artikel 12-procedure geeft voldoende waarborgen. Het gerechtshof beslist. Dat zegt: hier is gerede kans om succesvol te vervolgen. Dan moet het OM dat doen. Het OM is professioneel genoeg om dat op een goede manier aan te pakken.

Meerdere fracties hebben vragen gesteld over de positie van het Openbaar Ministerie. Zoals we al in de memorie van toelichting hebben geschreven en in de Tweede Kamer hebben gezegd, kan de maatschappelijke druk op het OM groot zijn om bij elk ernstig incident waarbij een overheidsorgaan is betrokken, vervolging in te stellen. Hoe kan men uitleggen wanneer er wel en vooral wanneer er niet moet worden vervolgd? Daarmee speel ik ook een beetje in op de vraag van de heer Engels. Het OM zal goed moeten uitleggen waarom het in het ene geval wel en in het andere geval niet tot vervolging overgaat. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat men de politiek het voortouw wil laten nemen. Het kan zomaar zijn dat een officier van justitie, indien het politieke of het democratische proces eerder plaatsvindt of ingrijpender is, zegt: oké, ik zie dat de betrokken wethouder is afgetreden, dan is het eigenlijk niet meer opportuun om hem ook nog voor de strafrechter te brengen. Het kan onder omstandigheden echter ook zijn — de heer Recourt heeft dat heel duidelijk uitgelegd — dat het en-en is, dat iets zo erg is dat de wethouder én is afgetreden, én ook nog strafrechtelijk moet worden aangepakt.

De heer **Engels** (D66):
Ik kom toch nog even terug op dat ene punt, ook ter bekorting van de tweede termijn, zeg ik tegen de voorzitter. Het gaat er steeds om dat dit wetsvoorstel moet bijdragen aan een groter vertrouwen van de samenleving in de overheid. Dat is een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel. Ik geloof u onmiddellijk, niet alleen omdat u zelf officier bent geweest, maar overigens ook omdat het OM een professionele organisatie is, waar wel eens fouten worden gemaakt, maar daar gaat het nu niet om. Ik geloof u onmiddellijk dat men dat kan uitleggen en dat er ook nog een beslissing van het hof mogelijk is. Mijn punt is: u legt een heel duidelijke lijn tussen de samenleving en het vertrouwen dat er zou moeten heersen. De manier waarop er vanuit de samenleving naar rechtsvragen en naar rechtsproblemen wordt gekeken, is echter een heel andere dan de manier waarop juristen dat doen. Die kunnen elkaar veel makkelijker overtuigen. Dat kunt u hier nu ook. Dat gaat wel loslopen, dat denk ik ook. Mijn bezorgdheid ligt bij de vraag of dat geaccepteerd zou worden en wat het allemaal gaat oproepen als dat niet het geval is. Ik herhaal nog maar mijn vraag: kan het niet ook contraproductieve effecten hebben? Als dat namelijk wel zo is, zijn we wel heel ver van huis geraakt.

De heer **Oskam**:
Ik vind het heel goed om daarover met u in discussie te gaan. Wij vinden echter dat het de taak van het Openbaar Ministerie en de rechtsspraak is om duidelijk uit te leggen aan mensen waarom bepaalde beslissingen worden genomen. Daar kunnen mensen het oneens mee zijn. Dan moet iemand anders uitleggen hoe het gegaan is. Het kan ook zo zijn dat mensen, omdat de overheid veroordeeld wordt, zeggen: nou ja, het is eigenlijk wel goed dat die overheid ook aangepakt kan worden en dat die er niet zomaar mee wegkomt. Dan heb ik het natuurlijk echt over ernstige gevallen. Niet over kleine dingetjes, maar over ernstige gevallen, waarin je zegt: logisch dat je opstapt, fijn, maar kan dit zonder andere gevolgen blijven?

Dan kom ik op de positie van het Openbaar Ministerie ten opzichte van ...

De heer **Schouwenaar** (VVD):
Ik hoor de heer Oskam op het laatst zeggen dat de mensen dan denken dat de overheid ergens zomaar mee weg komt, maar wij zeggen hier toch ook steeds dat er een politiek-bestuurlijke verantwoording plaatsvindt of al plaatsgevonden heeft? Ik denk namelijk dat dit sneller gaat dan het strafrecht. Als het goed is, zijn er dan dus al mensen ontslagen, omdat er een motie van wantrouwen was, of ze hebben de eer aan zichzelf gehouden. Als het goed is heeft de gemeenteraad er dan ook al voor gezorgd dat er ruimhartig voorschotten betaald worden op schadevergoedingen. Dat wordt regelmatig aan het college meegegeven. Als het goed is, zijn er dan al maatregelen getroffen om herhaling te voorkomen. Dat geeft vertrouwen.

De heer **Oskam**:
Ook, maar de straf doet dat ook. Als een natuurlijke persoon iets doet of als die nalatig is en iemand komt daardoor te overlijden, dan moet die ook voor de strafrechter komen. Als de overheid iets doet of iets niet doet, omdat ze nalatig is, en er komt iemand te overlijden, dan kan iemand die bij een bestuursorgaan werkt, opstappen of ontslagen worden en wachtgeld krijgen. Wij vinden dan dat die persoon eigenlijk ook voor de strafrechter moet komen.

De heer **Schouwenaar** (VVD):
U zegt nu: dat geeft vertrouwen, maar vertrouwen is een ingewikkelde zaak. Ik zeg dat professor Engels na. Soms hebben wij daar niet helemaal de goede kijk op en oordeelt de publieke opinie, de vox populi of hoe we het ook noemen willen, daar anders over dan wij gedacht of gehoopt hadden. Hier is het zo dat dan een derde van buitenaf, de

strafrechter, uiteindelijk moet ingrijpen, of iets moet corrigeren. Je zou ook kunnen redeneren: het publiek ziet dan dat het zelfreinigend vermogen kennelijk tekortschiet en dat er een zwaargewicht van buitenaf, de strafrechter, nodig is om het zaakje voor elkaar te krijgen. Dat lijkt mij geen vertrouwenwekkende situatie, integendeel, dat lijkt mij een toch niet onwaarschijnlijke redenering, waarbij het vertrouwen ernstig verslechtert.

De heer **Ruers** (SP):
Ik wil even ingaan op de heer Schouwenaar, maar ook op de heer Oskam. Ik kan er misschien een voorbeeld aan toevoegen uit de praktijk. Ik ben vrij goed thuis in het asbestdossier. Ik weet dat er een verbod is op het gebruik daarvan sinds 1993 en het is mij ook bekend dat er geen toezicht wordt gehouden door de Staat op de naleving van dat verbod. Mensen worden nog steeds blootgesteld. Daar zijn Kamervragen over gesteld en er zijn allerlei pogingen ondernomen, maar het bestuur laat het afweten. Minister Asscher heeft vorig jaar in een brief geschreven: ik weet dat er nog met asbest gewerkt wordt, bijvoorbeeld in de grote ovens van bakkerijen, maar ik doe er niets aan, want dat is aan de werkgevers. Ik weet wel dat de mensen die daaraan blootgesteld worden, zeer teleurgesteld zijn in de reactie van de minister en in het openbare bestuur. Zij zouden blij zijn — dat zeggen zij ook tegen mij — als zij naar de strafrechter zouden kunnen. Dat is voor hen dan namelijk het ultimum remedium. Het is een heel ernstige zaak, en de overheid schiet daarin tekort. Naar mijn mening zal er, nadat dit wetsvoorstel is aangenomen, voor dit soort slachtoffers wel degelijk een heel goede oplossing komen met het feit dat de immuniteit wordt opgeheven.

De **voorzitter**:
Wilt u ook antwoord geven op de vraag van de heer Schouwenaar, mijnheer Oskam?

De heer **Oskam**:
Ik begin even met de heer Ruers, dat is het makkelijkst. Ja, en ik denk dat de minister zich dan ook niet kan disculperen. Als hij gewaarschuwd is, wordt het natuurlijk een lastig verhaal. Ik denk dat het goed is dat dan de overheid kan worden aangesproken.

Ik kom nu op de opmerking van de heer Schouwenaar. Er zijn meerdere scenario's. Het kan politiek worden afgedaan. Een minister of een wethouder kan aftreden, en het Openbaar Ministerie zou bijvoorbeeld kunnen zeggen dat daarmee voldoende recht is gedaan. Het kan ook zo zijn dat het zo erg is dat de officier van justitie zegt: weliswaar is de betrokkene afgetreden, of heeft het politieke consequenties gehad, maar ik ga er wel een strafzaak van maken. Ik denk dat het goed is dat de overheid kan worden aangepakt en dat de overheid niet met iets wegkomt puur en alleen omdat het de overheid is. Er is nog een ander voordeel aan dit wetsvoorstel. Nu kan het volgende zich voordoen. Een ambtenaar is nalatig. Daarmee kan hij strafbare feiten plegen. Dan wordt die ambtenaar voor de rechter gedaagd. Ook de heer Engels sneed dit punt aan. Hij zei: snappen jullie wel hoeveel impact dat heeft op een individuele ambtenaar? Met dit wetsvoorstel kan het Openbaar Ministerie echter zeggen: het is wel heel zuur dat deze ambtenaar, die weliswaar nalatig is geweest, voor de rechter moet komen; eigenlijk is het betrokken overheidsorgaan verantwoordelijk. Stel — ik geef maar een voorbeeld — dat Rijkswaterstaat onhandig heeft geopereerd. Dan kan het Openbaar Ministerie zeggen: wij pakken niet de ambtenaar aan die wist dat er een gat in de weg zat maar er niets aan heeft gedaan, maar wij pakken Rijkswaterstaat aan. Die moet dan voor de rechter komen. Wij hebben dit nog niet zo vaak benoemd, maar ik denk dat dit eigenlijk juist de kracht is van ons wetsvoorstel.

Voorzitter. Ik kom op de positie van het Openbaar Ministerie ten opzichte van de overheid, en meer specifiek op de minister van Veiligheid en Justitie en zijn aanwijzingsbevoegdheid. Hierop is in de memorie van antwoord al ingegaan. Wij hebben er zelf ook over getwijfeld; daar zijn we gewoon eerlijk en open over. In het oorspronkelijke wetsvoorstel hadden wij die aanwijzingsbevoegdheid immers geschrapt. Het is ook niet wenselijk dat de minister zelf kan ingrijpen op het moment dat het OM bijvoorbeeld hemzelf of zijn collega's wil vervolgen. Toch willen wij de aanwijzingsbevoegdheid van de minister laten staan. Het advies van de Raad van State hierover heeft ons overtuigd.

Wij willen dit ten eerste omdat de minister erg terughoudend zal zijn om een aanwijzing te geven; ik kom hierop zo nog wel terug. Nee, dat gaat niet gebeuren, zeg ik in reactie op een opmerking van de minister die ik opvang; dit was even wat interactie, voorzitter. De minister kan het al, maar hij doet het eigenlijk nooit. Wij hebben het hem wel vaak gevraagd, maar dan doet hij het nog niet. Zou de minister naar aanleiding van dit wetsvoorstel in de verleiding kunnen komen om het wel te doen? Dat zou de vraag zijn. Het lijkt ons eigenlijk niet. Als de minister een aanwijzing wil geven, gelden daar spelregels voor. Hij moet zowel het College van procureurs-generaal, die toch geen zeperd willen halen bij de rechter, als de Staten-Generaal, Eerste en Tweede Kamer, op de hoogte stellen. In de ogen van de Kamer ongewenst gebruik van het instrument zal daarom snel een politiek probleem voor de minister opleveren.

Ten tweede bestaat er in de vorm van artikel 12 rechterlijke controle op het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie. Een belanghebbende kan in het geval dat het OM niet wenst te vervolgen, het gerechtshof vragen om aan het OM een bevel tot vervolging te geven. Een bevel tot vervolging door het hof kan niet door een aanwijzing van de minister ongedaan worden gemaakt.

Ten derde vinden wij het ongewenst om het Openbaar Ministerie wat betreft de vervolgingsbeslissing in individuele strafzaken betreffende publiekrechtelijke rechtspersonen geheel op afstand te zetten. Zoals de Raad van State schreef in zijn advies over het schrappen van de aanwijzingsbevoegdheid: "Het OM zal, terwijl de inlichtingenplicht van de Minister aan de Kamer wél intact blijft, bij dergelijke vervolgingsbeslissingen handelen zonder ministeriële verantwoordelijkheid voor een concrete vervolgingsbeslissing. Dit klemt in het bijzonder wanneer een beslissing tot het niet-vervolgen, het aanbieden van een transactie of het zelfstandig opleggen van een straf — wat tegenwoordig ook kan — aan de orde is." Wij willen daarom dat de minister politieke verantwoording blijft dragen voor de beslissingen van het Openbaar Ministerie; hij gaat daar immers over, ook als het gaat om het vervolgen van de overheid. Overigens heeft het College van procureurs-generaal laten weten deze mening te delen. Kortom, wij

zien wel de dilemma's, maar wij zien geen praktisch probleem als de aanwijzingsbevoegdheid blijft staan. Wij vinden het vanwege de politieke verantwoordelijkheid voor het Openbaar Ministerie bij de minister van Veiligheid en Justitie nodig om die bevoegdheid intact te laten.

Mevrouw Strik heeft daarover ook nog een vraag gesteld. Als het ministerie van Justitie onder de loep wordt genomen, moet je dan de aanwijzingsbevoegdheid bij een ander ministerie of een andere minister leggen, zo vroeg zei. Dat vinden wij eigenlijk niet; wij vinden dat dit exclusief bij de minister van Veiligheid en Justitie hoort. Hij is niet alleen de baas van het Openbaar Ministerie, maar hij gaat ook over de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid. Ik snap wel dat mensen zeggen: keurt de slager dan niet zijn eigen vlees? Maar dat hebben wij nu eigenlijk ook al in de wereld van Justitie, want niet alleen is er de Inspectie voor Veiligheid en Justitie die het eigen ministerie onder de loep neemt, maar wij hebben bij de politie ook de Rijksrecherche die controleert of de politie of anderen de dingen goed doen. Het Openbaar Ministerie is uiteindelijk ook de organisatie die de politie en andere ambtenaren vervolgt. Ook daarbij bestaat weer de check van de rechter. Wij denken dus dat er voldoende waarborgen zijn om het zo te kunnen laten.

Verder heeft mevrouw Strik gevraagd of je, als je het systeem verandert, niet ook de bevoegdheden bij de Kroon en de Tweede Kamer moet weghalen en ze bij de minister voor Veiligheid en Justitie moet leggen; zo begreep ik mevrouw Strik. Wij denken van niet. Het gaat om ambtsmisdrijven, en wij zouden niet willen dat die bij één minister worden neergelegd. Het is juist goed dat de hele Kroon daarnaar kijkt. Als een minister een ambtsmisdrijf pleegt, moet je dat niet tot de verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie maken, maar óf van de hele Kroon, óf van de Tweede Kamer.

Ik kom bij mijn laatste punt, de eenheid van de Kroon; ik zie u al op uw horloge kijken, voorzitter. Mevrouw Van Bijsterveld van het CDA en de heer Schouwenaar van de VVD, evenals mevrouw Bikker van de ChristenUnie, hebben gevraagd naar de positie van de minister van Veiligheid en Justitie en de eenheid van de Kroon. Als ik het kort zo mag samenvatten, vragen zij zich af in hoeverre die eenheid in gevaar wordt gebracht op het moment dat de rechtspersoon Staat vervolgd zou moeten worden, en welke rol de minister van Veiligheid en Justitie als verantwoordelijke van het Openbaar Ministerie daarbij heeft. Hierop zou ik graag als volgt antwoorden. Het is inderdaad zo dat de minister van Veiligheid en Justitie zich in dat geval in een lastige en bijzondere positie bevindt. Hij is politiek verantwoordelijk voor het Openbaar Ministerie, terwijl datzelfde Openbaar Ministerie de Staat zou kunnen vervolgen.

Toch zie ik dit als een theoretische discussie. Het Openbaar Ministerie opereert natuurlijk in hoge mate onafhankelijk, en de minister bemoeit zich in de praktijk niet met concrete vervolgingsbeslissingen. De minister van V en J kan zijn collega-bewindspersonen in de ministerraad dan ook voorhouden dat het op die manier gaat. Het is op grond van de Wet op de rechterlijke organisatie mogelijk dat de minister in concrete gevallen een aanwijzing aan het Openbaar Ministerie geeft. De minister heeft de algemene bevoegdheid om het Openbaar Ministerie een aanwijzing te geven om te vervolgen of om de vervolging juist achterwege te laten. Hij kan die bevoegdheid dus ook uitoefenen als het de Staat als rechtspersoon betreft. Dat is ingewikkeld, en wat mij betreft ook ongewenst. Toch zie ik het gevaar van politieke inmenging zich hierbij niet meteen concreet voordoen. Van een aanwijzing tot het niet-vervolgen moeten de beide Kamers der Staten-Generaal op de hoogte worden gesteld, zoals ik zonet al zei; dat is voorgeschreven bij dezelfde Wet op de rechterlijke organisatie.

Een minister die het Openbaar Ministerie opdraagt om de Staat niet te vervolgen, heeft echt wat uit te leggen. Hij zal dan ook meteen ter verantwoording worden geroepen in de Kamer, of in beide Kamers. Stel dat hij een Kamermeerderheid heeft die zijn aanwijzing steunt om bijvoorbeeld niet te vervolgen en dat hij politieke dekking heeft, dan nog is de overheid er niet van af en dan nog is vervolging niet uitgesloten. De rechtstreeks belanghebbenden kunnen via de door de heer Engels genoemde artikel 12-procedure het gerechtshof vragen om alsnog vervolging af te dwingen. Als het gerechtshof een bevel tot vervolging geeft, is ook de minister van Veiligheid en Justitie, hoe jammer hij het misschien ook vindt, niet meer in staat om die vervolging tegen te houden. De rechterlijke uitspraak overrulet als het ware zijn aanwijzingsbevoegdheid. Ook in het geval dat de minister van Veiligheid en Justitie juist een aanwijzing tot vervolgen zou geven waar het Openbaar Ministerie van vervolging wil afzien, komt deze aanwijzing in de openbaarheid. Ze moet bij de processtukken worden gevoegd en komt langs de band van het strafproces naar buiten, en op het feit dat dit vrij ongebruikelijk is, zullen advocaten natuurlijk ook een beroep doen.

Om volledig te zijn en ter voorkoming van mogelijke misverstanden: vervolgingsbeslissingen ten aanzien van bewindspersonen en Kamerleden die in de uitoefening van hun functie strafbare feiten hebben begaan of leiding hebben gegeven aan strafbare feiten, zijn echt voorbehouden aan de Kroon en de Tweede Kamer. In deze gevallen kan de minister van Veiligheid en Justitie dus geen aanwijzingen geven.

Ten slotte: de bijzondere positie als het om de vervolging van collega-ministers gaat, heeft de minister van Veiligheid en Justitie nu in feite ook al. Als een andere minister dronken rijdt of een strafbaar feit pleegt dat buiten de sfeer van de ambtsmisdrijven lig, en als dat ook buiten de uitoefening van zijn functie pleegt, kan gewoon door het Openbaar Ministerie, waarvoor de minister dus verantwoordelijk is, vervolging worden ingesteld. Daarbij heeft de Kamer geen rol. Wel zou de minister van Veiligheid en Justitie dan een aanwijzing aan het Openbaar Ministerie kunnen geven. Daar verandert ons wetsvoorstel niets aan. De ongemakkelijke positie bestaat dus al en die blijft ook.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
De heer Oskam geeft aan dat de vervolgingsbeslissing wegens ambtsmisdrijven bij de Kroon en de Tweede Kamer hoort te blijven liggen. Ik heb gevraagd waarom dat zo is. Het OM is nu niet ontvankelijk bij het instellen van vervolging wegens ambtsmisdrijven, terwijl de initiatiefnemers alle andere misdrijven van de overheid wel bij het OM willen neerleggen. Het gaat niet zozeer om de aanwijzingsbevoegdheid. De vraag is waarom het OM niet zelf zou kunnen besluiten tot vervolging wegens ambtsmisdrijven.

De heer **Oskam**:
In de Kamer of de regering moet je beslissingen kunnen nemen waar je politiek voor staat. Neem de vrijheid van meningsuiting. Als een minister dingen zegt die eigenlijk niet kunnen, dan valt dat onder zijn vrijheid van meningsuiting en is het uiteindelijk aan de regering of aan de Kamer om te zeggen dat dat te ver gaat. Wij hebben dat in Nederland nog niet meegemaakt, maar bijvoorbeeld in Italië heeft Berlusconi van de regering verantwoording moeten afleggen over zijn uitspraken.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Zou het OM ook wegens commune strafrechtelijke delicten tot vervolging moeten kunnen overgaan?

De heer **Oskam**:
Ja. Het OM doet dat niet lichtvaardig. Het OM is een professionele organisatie en wij hebben daar vertrouwen in, maar valt wel onder de minister van Veiligheid en Justitie. Als bijvoorbeeld de minister van Buitenlandse Zaken iets heel raars doet in de uitoefening van zijn functie, dan is het natuurlijk vervelend dat de minister van Veiligheid en Justitie daarop wordt aangekeken. Dan is het goed dat de hele Kroon aangeeft: hier ben je te ver gegaan, wij willen dat in handen van het Openbaar Ministerie leggen. Dat is de achterliggende gedachte. Het is ook de rechtshistorie.

☐

De heer **Segers**:
Mevrouw de voorzitter. Ik dank de woordvoerders voor hun warme woorden in onze richting. De heer Ruers refereerde aan de lange incubatietijd van het wetsvoorstel. Dat is absoluut een punt. Het gaf ons de gelegenheid om ons volop voor te bereiden en het gaf ook de Kamer de gelegenheid om zich grondig voor te bereiden. Dank voor de grondige bijdragen van de Eerste Kamer. Ik zal vragen beantwoorden over de gevolgen voor ambtenaren en over de straffen. Aan het eind zal ik nog een aantal losse vragen beantwoorden die zijn blijven liggen.

De heer Schouwenaar van de VVD-fractie en de heer Van Dijk van de SGP-fractie hebben gevraagd naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor ambtenaren. Verandert hierdoor de cultuur in negatieve zin en leidt dit tot duikgedrag van ambtenaren? De heer Engels van de D66-fractie heeft het risico genoemd van een klimaat van wat hij noemde reputatiemanagement en juridische controle. Ook mevrouw Strik van de fractie van GroenLinks heeft gewezen op het gevaar van juridisering. Wij verwachten als initiatiefnemers niet dat het wetsvoorstel tot risicomijdend gedrag bij ambtenaren zal leiden. Dat is een inschatting, maar wij hebben daar wel goede redenen voor. Ik zal er vier noemen.

In de eerste plaats kun je de vergelijking trekken met privaatrechtelijke rechtspersonen. Medewerkers in het bedrijfsleven zijn nu al in hun functie strafrechtelijk te vervolgen. Tegelijkertijd zien wij in datzelfde bedrijfsleven enorme creativiteit en innovatie. Het leidt hier in ieder geval niet tot onoverkomelijke problemen. We moeten ons natuurlijk realiseren dat de overheid een eigen karakter heeft; vandaar ook de strafuitsluitingsgronden.

De heer **Schouwenaar** (VVD):
De heer Segers heeft dat argument ook gebruikt in de Tweede Kamer, heb ik in de Handelingen gelezen. Hij zegt dat er nu geen problemen zijn. Dat is echter moeilijk meetbaar, omdat er geen alternatieve situatie is. Bovendien horen wij het bedrijfsleven heel veel klagen over een keurslijf of keurslijven aan regels. De VNG en de Raad van State, toch niet de eerste de besten, waarschuwen hier nadrukkelijk voor. Vindt de heer Segers het niet een beetje kort door de bocht om te zeggen dat het goed gaat in het bedrijfsleven en dat het dus wel meevalt?

De heer **Segers**:
Ik heb gezegd dat ik vier punten heb, maar ik was pas bij het eerste punt. Wij hebben inderdaad geen vergelijkingsmateriaal. Wij weten niet hoe die situatie zal uitpakken. Daarom kijken wij naar het bedrijfsleven, waar het zwaard van Damocles van het strafrecht al boven het hoofd van medewerkers hangt. Je kunt niet zeggen dat er in het bedrijfsleven een gebrek aan innovatie is. Ja, er zijn ondernemers die klagen over klemmende regels. Zij worden belemmerd door regels, regelgeving. Dat is iets anders dan de dreiging van het strafrecht. De dreiging van het strafrecht belemmert de innovatie en creativiteit in het bedrijfsleven niet. Ik heb die parallel getrokken. Dat was mijn eerste punt.

In de tweede plaats zijn ambtenaren ook nu al strafrechtelijk aanspreekbaar wegens ambtsmisdrijven. Het feit dat ambtenaren nu al voor ambtsmisdrijven kunnen worden vervolgd, beperkt hen ook niet in hun handelen. Gebeurt dat wel, dan is dat om de juiste redenen, namelijk omdat zij dan geen strafbare feiten zullen begaan. Dat is een wenselijk effect in de huidige situatie.

In de derde plaats is het eigen aan het werk van ambtenaren dat zij alert moeten zijn op politieke en maatschappelijke risico's om te voorkomen dat hun politieke baas — er zit er nu ook een hier achter de tafel — in politieke problemen komt. Die politieke risico's ontstaan in de regel al voordat de grens van het strafrechtelijk toelaatbare in zicht komt. Je mag van ambtenaren verwachten dat zij sowieso alert zijn en die risico's, ook strafrechtelijke, goed kunnen inschatten. Dit wetsvoorstel verandert daar niets aan. In die staatsrechtelijke constellatie van politieke verantwoordelijkheid gold altijd al het zeer terechte punt van de heer Schouwenaar: dat mag niet tot een verkrampte bestuurscultuur leiden. Volgens mij zijn wij het daarover eens en delen wij die wens.

In de vierde en laatste plaats wijs ik op het beoogde effect van ons wetsvoorstel. Ik doe dat in dit geval in de richting van de heer Engels, die zorgen had over de impact van vervolging op de betrokken ambtenaren. Juist omdat wij de strafrechtelijke vervolgbaarheid van publiekrechtelijke rechtspersonen willen verruimen, zal de strafrechtelijke vervolgbaarheid van individuele ambtenaren niet voorop hoeven te staan. Kortom, het zou weleens tot minder verkramptheid kunnen leiden in plaats van tot meer verkramptheid.

Mevrouw Strik heeft gewezen op de rechtszekerheid voor ambtenaren. Het strafrecht mag inderdaad niet als een zwaard van Damocles boven hun hoofd hangen; ik refereerde al eerder aan die beeldspraak. Het is vruchtbaar om de vergelijking te trekken met de situatie voor ons allemaal.

Ook ons hangen in het dagelijks leven strafrechtelijke normen boven het hoofd. Toch vormen die eerder een heldere normstelling die niet zomaar in zicht komt dan een set regeltjes waarin je bij enige onoplettendheid al heel snel verstrikt raakt. Althans, ik leef zelf niet in een voortdurende angst om vervolgd te worden. Ik benadruk dat strafrechtelijke vervolging niet zomaar in beeld komt voor ambtenaren. Sterker nog, ons wetsvoorstel maakt het juist mogelijk dat niet de ambtenaar wordt vervolgd, maar dat er ook naar de publiekrechtelijke rechtspersoon wordt gekeken, bijvoorbeeld de Staat. Tot zover de gevolgen voor ambtenaren. Ik ga nu over naar het gedeelte over straffen.

Verschillende fracties hebben terecht vragen gesteld over het straffen van de Staat. Ik vat de kern van die vragen maar even zo samen: hoe kan de Staat nu zichzelf een boete opleggen; is dat wel een zinvolle strafrechtelijke sanctie? Wij zagen ons als initiatiefnemers natuurlijk ook voor die vraag gesteld. Dat vraagstuk is onvermijdelijk als je de strafrechtelijke immuniteit van de overheid wilt opheffen. Wij kennen bijvoorbeeld het preadvies van professor Van Sliedregt voor de Nederlandse Juristen-Vereniging, waaraan verschillende woordvoerders al hebben gerefereerd. Professor Van Sliedregt bepleit daarin kortweg wel de immuniteit voor strafrechtelijke vervolging op te heffen, maar zonder de mogelijkheid om de overheid bij veroordeling te straffen. Mevrouw Beuving vroeg ons wat de overwegingen waren om in dit opzicht een andere keuze te maken dan professor Van Sliedregt voorstelde. Ook mevrouw Van Bijsterveld heeft aandacht gevraagd voor de effectiviteit van zo'n straf. Ik zal eerst iets zeggen over het principe van het sanctioneren van de overheid en daarna ingaan op de praktische vragen die verschillende fracties daarover hebben opgeworpen. Allereerst ga ik in op het feit dat wij geen principieel probleem hebben met het opleggen van een sanctie aan de overheid. De initiatiefnemers hebben niet gekozen voor het achterwege laten van een sanctie, omdat wij dat wij dat principiële probleem in het straffen van een deel van de overheid niet zien. Het argument dat de kosten van een boete uiteindelijk bij de belastingbetaler neerslaan, is op zichzelf terecht. Het is een begrijpelijke vraag die is gesteld. Het heeft ons er echter niet van weerhouden om in andere gevallen waarin de lasten bij de belastingbetaler neerslaan toch een rechtsgang open te stellen. Denk aan het civiel recht. Het recht vraagt er ook om zo'n rechtsgang open te stellen. Wij hebben dit wetsvoorstel ingediend om het recht en het rechtsgevoel te dienen. Het is moeilijk te verteren dat de overheid zich bij grove misstanden als het ware aan het regime van het strafrecht kan onttrekken, zelfs als je de eigenheid van de kring van de overheid in acht neemt. Ook daarover zijn veel vragen gesteld.

Het argument van rechtvaardigheid strekt zich niet alleen uit tot de vervolging, maar raakt ook de sanctionering. Het recht als middel tot maatschappelijk herstel moet ook op de overheid gericht kunnen worden en vraagt dan om een straf. Hoewel ik theoretisch kan volgen wat professor Van Sliedregt bepleit in haar kundige advies vrees ik dat het in de praktijk tot een onbevredigende situatie zou leiden als je wel veroordeelt, maar niet straft. Dat komt de normbevestiging niet ten goede en doet ook geen recht aan het rechtsgevoel van burgers. De heer Van Dijk van de SGP-fractie maakte daar terecht een opmerking over. Datzelfde geldt voor een benadering waarin enkel de politieke verantwoordelijkheid wordt ingezet bij strafrechtelijk falen van de overheid. Beide situaties zijn onbevredigend als het doel rechtsherstel is.

Dan nog wat vragen van meer praktische aard. Onder andere mevrouw Van Bijsterveld heeft aandacht gevraagd voor de broekzak-vestzakproblematiek.

De heer **Diederik van Dijk** (SGP):
Misschien ben ik te vroeg, maar de heer Segers zei dat hij zou overgaan naar praktische zaken. Ik neem aan dat hij nog terugkomt op het punt dat een schadevergoedingsverplichting of een herstelverplichting ook via civielrechtelijke weg zijn beslag kan krijgen, terwijl een strafrechtelijke sanctionering, hoe je het ook wendt of keert, toch een broekzak-vestzakscenario blijft. Komt hij nog terug op die civielrechtelijke mogelijkheden?

De heer **Segers**:
De civielrechtelijke mogelijkheid ligt open. Wat betreft straffen in het strafrecht, liggen er meer opties open dan alleen de boete. Daar zal ik zo wat meer over zeggen.

Mevrouw Van Bijsterveld vroeg, zoals ik net zei, aandacht voor die broekzak-vestzakproblematiek en vroeg hoe zinvol het eigenlijk is om jezelf een boete op te leggen. Mevrouw Strik van GroenLinks heeft vergelijkbare opmerkingen gemaakt. De vervolging wordt formeel tegen de rechtspersoon Staat als zodanig ingesteld. Materieel zal de boete moeten worden betaald door het departement waarbinnen het strafbare feit begaan is. Het is ook dat departement dat de Staat voor de strafrechter zal vertegenwoordigen. In het kader van begrotingsdiscipline zal ieder ministerie zijn eigen broek moeten ophouden. Het is dus zeker niet zo dat boetes door het ministerie van Financiën worden betaald. Dat is nu ook al het geval, zo zeg ik in de richting van de heer Van Dijk, bij civielrechtelijke vergoedingen. Daarvoor geldt ook de regel dat ze door het betrokken ministerie worden betaald. Met betrekking tot de opbrengsten van de strafrechtelijke boetes merk ik nog op dat die op de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie terecht zullen komen. Het zal dan alleen broekzak-vestzak zijn als die boete aan het ministerie van Veiligheid en Justitie wordt opgelegd. Alleen dan geldt het bezwaar dat is opgeworpen. Als de boete aan een ander ministerie opgelegd, is dus van een broekzak-vestzakprobleem geen sprake.

Er zijn echter ook alternatieven voor boetes. Daar doelde ik net op. Misschien is het goed om erop te wijzen dat de rechter meer kan doen dan alleen het opleggen van een geldboete. De heer Ruers van de SP-fractie refereerde aan milieudelicten. Daarbij is het heel goed denkbaar dat de Staat wordt veroordeeld tot bijvoorbeeld herstel in de oorspronkelijke, rechtmatige toestand. Dat kan bijvoorbeeld bij economische delicten. Het is ook mogelijk dat de overheid wordt veroordeeld tot betaling van een bedrag aan een organisatie die opkomt voor de belangen van slachtoffers. Er is dus meer mogelijk dan alleen een boete die de overheid uiteindelijk aan zichzelf betaalt. Daarnaast kan een rechter natuurlijk ook voorwaardelijke straf uitspreken, bijvoorbeeld een deel van de boete voorwaardelijk maken zodat de overheid die alsnog moet betalen als zij nog een keer in de fout gaat.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Het zou natuurlijk een mooie bijvangst zijn dat de begroting van Veiligheid en Justitie weer een beetje wordt opgevijzeld

met dit wetsvoorstel. Ik heb nog één vraagje. Er was discussie over de effectiviteit van het opleggen van boetes. Ik heb daarbij de vraag gesteld wat wij hierbij kunnen leren van andere stelsels, bijvoorbeeld de dwangsom bij niet tijdig beslissen. Leidt die inderdaad tot ander gedrag van de overheid? Kan de heer Segers iets meer zeggen over de ervaring die we daarmee hebben opgedaan?

De heer **Segers**:
Bij dat laatste overvraagt u mij, mevrouw Strik. Ik vind het lastig om die vraag te beantwoorden. Misschien dat de heer Recourt daar in tweede termijn op kan ingaan. Wij spreken natuurlijk de hoop uit dat het moeten betalen aan een slachtofferfonds of het moeten verrichten van flink wat werk om natuurschade te herstellen echt effect heeft en dat er echt van tevoren wordt nagegaan wat verstandig handelen is. Wat betreft de dwangsom overvraagt u mij. De wens dat het ministerie van Veiligheid en Justitie financieel wat ruimer in de jas komt te zitten, leeft volgens mij breder dan alleen hier in de Eerste Kamer. Dat zeg ik in neutrale zin.

Mevrouw Van Bijsterveld heeft gevraagd welke doelen het straffen van de overheid precies dient. In klassieke zin vraagt zij dan of preventie en vergelding hier ook doelen zijn. Dat is zo. Een boete, zelfs als die een overheid niet zo veel pijn doet in financiële zin, is voor een kabinet natuurlijk nog altijd heel vervelend. Het raakt de betrouwbaarheid van de overheid en dat wordt ook duidelijk gemaakt door een kras op de begroting. Dat moedigt de overheid aan om toekomstige misstanden te voorkomen en maakt ook duidelijk dat in Nederland niemand boven de wet staat. Dat is natuurlijk een heel belangrijk uitgangspunt, dat al meermalen bevestigd is: ook de overheid staat niet boven de wet.

Voor slachtoffers van strafbaar optreden kan de enkele veroordeling en het feit dat daaraan een straf gekoppeld wordt genoegdoening betekenen. Ook dat is een belangrijk aspect van strafrecht. Het gaat slachtoffers er dan, denk ik, niet in de eerste plaats om dat de overheid onmiddellijk voor grote financiële problemen wordt geplaatst. Dat is niet het doel. Daar zouden ze uiteindelijk zelf ook de dupe van kunnen zijn. Het gaat hen om gerechtigheid, om dat grote woord maar even te gebruiken. Alle doelen die we aan strafrechtelijke vervolging ophangen, dienen uiteindelijk het recht zelf als middel om tot herstel te komen.

Dan het civiel recht als alternatief voor straf; ik kijk weer in de richting van de heer Van Dijk. Door verschillende fracties is gewezen op het burgerlijk recht als alternatief voor die strafrechtelijke vervolging en in het bijzonder de sanctionering. In voorkomende gevallen ligt een civielrechtelijke weg open voor slachtoffers van overheidshandelen. Dat was zo en dat blijft zo. Dat kan ook naast strafrechtelijke vervolging. De civielrechtelijke weg is naar zijn aard ontworpen om materiële en immateriële schade te compenseren. Dat civielrechtelijke traject is daarmee niet geschikt om tot volledig rechtsherstel te komen, vanwege de eenzijdige vermogensrechtelijke focus. Dat is nu eenmaal eigen aan burgerlijk recht. Voor individuele vermogensrechtelijke genoegdoening staat nu al een route open en daar is het de initiatiefnemers dan ook niet om te doen. Het gaat ons om breed rechtsherstel en daarvoor is het strafrecht in sommige gevallen de aangewezen weg.

De heer **Engels** (D66):
Op zichzelf genomen heeft de heer Segers daar zeker gelijk in. Het punt waar het om gaat, is dat langs de privaatrechtelijke weg de rechter kan vaststellen of een overheid al dan niet rechtmatig heeft gehandeld en dat die overigens ook, zoals ik al eerder aangaf, op basis van rechtmatig handelen tot een vermogensrechtelijke correctie zou kunnen komen. Is dat niet het belangrijkste en is het dan niet onnodig om de weg naar het strafrecht als enige remedie te zien? Dat kan immers voor een overheid een heel belangrijk element zijn om vast te stellen. Als de gewone rechter zegt dat op privaatrechtelijke basis onrechtmatig is gehandeld, brengt dat toch voor de overheid een aanwijzing en een inspanningsverplichting met zich mee anders te handelen dan zij tot dusver heeft gedaan? Gaat daar ook niet een heel sterk normatief signaal aan de overheid van uit?

De heer **Segers**:
Het antwoord is uiteraard ja. Daar gaat ook een normatieve werking van uit. Het staat natuurlijk naast elkaar. Voor de politieke verantwoording geldt hetzelfde. Als een minister een fout maakt en een Kamer tegenover zich vindt die daar zeer kritisch over is, gaat daar ook een normatieve werking van uit. Dat geldt ook voor civiel recht en voor strafrecht. Het zijn aparte wegen, die uiteindelijk bijeen kunnen komen in normhandhaving en het onderstrepen van de norm. Het zijn echter verschillende manieren om dat te bereiken, die heel goed naast elkaar kunnen staan. Het strafrecht dient eenvoudigweg een ander doel dan politieke controle op civielrechtelijke procedures, namelijk het voorkomen van nieuwe strafbare feiten en het vergelden van reeds begane strafbare feiten. De normen die het strafrecht moet handhaven zijn van een andere orde dan het burgerlijk of bestuursrecht moet doen. Het zijn namelijk de normen waarvan wij de overschrijding zo ernstig vinden dat straffen nodig kunnen zijn. Dat lijkt mij een aanvulling op wat ik net tegen de heer Engels zei.

Er staan nog drie laatste vragen open. Allereerst wees mevrouw Strik erop dat besluitvorming vaak op vele lagen voor telkens een ander deel plaatsvindt, waarna zij vroeg hoe het zat met de verantwoordelijkheid van bijvoorbeeld een wethouder in een strafproces en hoe het zat met medeplichtigheid en andere vormen van deelneming. Ook de heer Markuszower vroeg hiernaar. De reden waarom wij opheffing van de immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen voorstellen is juist dat een strafbaar feit soms op verschillende niveaus tot stand komt en het niet reëel is om dat feit op het conto van een of meerdere natuurlijke personen te schrijven, terwijl het wel duidelijk is dat de rechtspersoon als geheel blaam treft. Een wethouder komt alleen in een strafrechtelijke gevarenzone indien hij bij een strafbaar feit is betrokken. Betrokkenheid als medeplichtige of andere vormen van deelneming zijn nu al vervolgbaar en strafbaar. Het initiatiefwetsvoorstel voegt daaraan toe dat bijvoorbeeld een wethouder ook als feitelijke leidinggever aan het strafbare feit van de gemeente kan worden vervolgd. Hij moet dan wel over het al dan niet plaatsvinden van het strafbare feit hebben kunnen beschikken en het feit hebben aanvaard.

De **voorzitter**:
Mevrouw Strik, kort graag.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Betekent dit dat het echt een ander soort verantwoordelijkheid is dan de politieke verantwoordelijkheid in een situatie waarin de wethouder eigenlijk niet precies wist wat er gebeurde, bij wijze van spreken, maar wel verantwoordelijkheid dient te nemen? Moet hier echt sprake zijn van daadwerkelijke opzet, van een besluit dat met die intentie is genomen?

De heer **Segers**:
Het antwoord is ja. De politieke verantwoordelijkheid is ruimer, want die geldt voor alles wat ambtenaren doen in naam van de bewindspersoon. Dit gaat echt om een heel individuele verantwoordelijkheid.

De heer Markuszower vroeg met klem of de Staat als gevolg van het initiatiefwetsvoorstel strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor het delict "dood door schuld" indien personen die door de IND of het COA tot Nederland zijn toegelaten, aanslagen plegen. Dat was de vraag. Die moet ontkennend worden beantwoord. Nederland weet immers niet van tevoren of personen die tot Nederland worden toegelaten, aanslagen gaan plegen. Als er onverhoopt een aanslag wordt gepleegd door een van die personen, kan de Staat niet achteraf worden verweten een rechtsplicht tot ingrijpen te hebben geschonden.

Helemaal tot slot is er nog een vraag blijven liggen van de heer Ruers over zbo's en de verschillende verantwoordelijkheden. Hij vroeg in ieder geval naar de betekenis van het begrip publiekrechtelijke rechtspersoon zoals gehanteerd in het initiatiefwetsvoorstel. Hij somde een aantal entiteiten op. Het antwoord op de vraag luidt dat er van een publiekrechtelijke rechtspersoon sprake is indien de wet aan een entiteit rechtspersoonlijkheid toekent. Een zbo waaraan niet bij wet een eigen rechtspersoonlijkheid is toegekend valt onder de rechtspersoon Staat. Overige rechtspersonen zoals naamloze en besloten vennootschappen zijn dus privaatrechtelijke rechtspersonen. Dat was het antwoord op de laatste vraag.

☐

Minister **Van der Steur**:
Voorzitter. Hartelijk dank voor de gelegenheid om hier bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel van de Tweede Kamerleden Recourt, Oskam en Segers in mijn hoedanigheid van adviseur namens de regering te spreken. Mij zijn door een aantal woordvoerders van verschillende fracties vragen gesteld. Die beantwoord ik als adviseur, maar eerst spreek ik op mijn beurt namens de regering mijn waardering uit voor het vele werk dat de initiatiefnemers in dit voorstel hebben gestoken, niet alleen de huidige initiatiefnemers, maar zeker ook hun voorgangers in de afgelopen jaren. Ik wijs dan ook in het bijzonder op de zeer uitvoerige memorie van antwoord aan uw Kamer. Ik weet uit eigen ervaring wat een tour het is om een initiatiefwetsvoorstel op te stellen, dat in procedure te brengen en de schriftelijke en mondelinge toelichtingen voor je rekening te nemen. Dat geldt eens te meer nu de initiatiefnemers een voorstel verdedigen waarover de meningen al jarenlang totaal en sterk uiteenlopen.

Het onderwerp van het initiatiefwetsvoorstel houdt de gemoederen inmiddels ruim twintig jaar bezig. Het is dan ook te prijzen dat de initiatiefnemers en al hun voorgangers dit moeilijke onderwerp bij de kop hebben gepakt. Dat dwingt respect af. Dankzij het wetsvoorstel wordt er ook al jaren nagedacht over het idee van de immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen, de eventuele opheffing daarvan en de positie van publiekrechtelijke rechtspersonen in het strafrecht. Het mooie aan dit debat is dat dit een heel principieel debat is. Dat wil ik hier gezegd hebben. Het wordt principieel aangevlogen, terwijl er ook heel principiële punten op tafel zijn gekomen, vooral in de Tweede, maar zeker ook vandaag in deze Eerste Kamer. Dat betekent overigens niet dat het kabinet geen kanttekeningen bij het initiatiefwetsvoorstel plaatst, ook inhoudelijk. Voordat ik de door de leden van de verschillende fracties aan mij gestelde vragen beantwoord, reflecteer ik graag kort op de inhoud van het voorstel en deel ik namens het kabinet enkele overwegingen met betrekking tot het voorstel met uw Kamer. De heer Engels heeft daarom ook gevraagd.

Het initiatiefwetsvoorstel strekt ertoe de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen en hun leidinggevers op te heffen. Het betreft dan immuniteiten die in de rechtspraak van de Hoge Raad zijn erkend. Die houden het volgende in. De rechtspersoon Staat geniet een volledige strafrechtelijke immuniteit op basis van het Volkel-arrest. Decentrale overheden komt een beperkte strafrechtelijke immuniteit toe voor strafbare feiten die bij de uitvoering van een exclusieve bestuurstaak zijn begaan, het zogenoemde tweede Pikmeer-arrest. Indien een publiekrechtelijke rechtspersoon immuniteit geniet, kunnen de personen die feitelijk leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging van die publiekrechtelijke rechtspersoon evenmin als zodanig worden vervolgd. Dat vloeit voort uit het eerste Pikmeer-arrest. De initiatiefnemers tot dit wetsvoorstel stellen voor om die jurisprudentie van de Hoge Raad bij wet op te heffen.

Zoals ik in de brief die ik u in mei van dit jaar heb mogen sturen, heb vermeld, is de kernoverweging van het kabinet dat de beoordeling van het handelen van de overheid in onze staatsrechtelijke ordening primair hoort plaats te vinden in de procedures van politieke en bestuurlijke verantwoording die daarvoor in de Grondwet en andere wetten zijn opgenomen. Ik heb ook veel leden van uw Kamer dat onderwerp en dat uitgangspunt, dat principe, hier weer uitdrukkelijk op tafel horen leggen. In deze democratisch gelegitimeerde procedures wordt aan veel bredere maatstaven getoetst dan in een strafrechtelijke procedure. Daar wijst ook de Raad van State in zijn advies over het voorstel op. Normbevestiging en legitimatie van overheidshandelen zijn bij uitstek doelen van democratische verantwoording. Het risico van het wetsvoorstel is dat afbreuk kan worden gedaan aan het staatsrechtelijke stelsel en het primaat van de politieke en bestuurlijke verantwoordingsprocedures. De strafrechtelijke verantwoordingsmogelijkheid wordt door de initiatiefnemers slechts als een aanvulling gezien, als ultimum remedium. Hierbij bestaat echter wel degelijk het risico van een glijdende schaal. Dit punt heeft een aantal van uw leden mede naar aanleiding van de brief van het kabinet opgeworpen.

Het gaat om de glijdende schaal die optreedt als er veel vaker sprake zal zijn van strafrechtelijk optreden of dat daarop wordt aangedrongen door middel van aangifte en via klachten wegens het niet vervolgen op grond van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering. Hoe we het ook wenden of keren, wij zullen ermee rekening moeten houden

dat als de immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen wordt opgeheven, zeer velen in de samenleving die zich nu beperken tot andere middelen, zoals bestuursrechtelijke bezwaren, ervoor zullen kiezen om naast de al bestaande middelen ook de aangifte als een middel tegen het door hen niet gewenste overheidshandelen in te zetten. Dat betekent dat het risico groot is dat strafrechtelijke en democratische verantwoordingsprocessen samenlopen, waardoor aan deze processen afbreuk kan worden gedaan. Ook dat punt wordt door de Raad van State aangestipt en is in het debat vandaag aan de orde gekomen. Dat betekent ook dat daarbij de principiële vraag kan worden gesteld wat je doet als de Staat wordt aangesproken en je als minister wordt geacht, bijvoorbeeld in de Kamer over hetzelfde feit waarover al een aangifte ligt, of waarnaar zelfs strafrechtelijk onderzoek wordt gedaan, verantwoording af te leggen. Namens de Staat zou je je dan als minister op je zwijgrecht kunnen beroepen. Dat zijn praktische vragen waarop we het antwoord niet kennen, omdat we niet weten hoe we daarmee in dit specifieke geval om moeten gaan. Het zijn wel serieuze vragen, want geldt het principe dat je niet mee hoeft te werken aan je eigen veroordeling ook voor de Staat, als die strafrechtelijk aansprakelijk wordt gehouden? Die vragen zijn in beide Kamers aan de orde gesteld.

Naast democratische verantwoordingsprocedures bestaan ook andere correctiemechanismen. Tegen besluiten van een bestuursorgaan kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. In geval van een onrechtmatige overheidsdaad kan schadevergoeding bij de civiele rechter worden gevorderd. Voor het kunnen vorderen van een schadevergoeding is het initiatiefwetsvoorstel dus in principe niet nodig. Mede in het licht hiervan is niet duidelijk, welk concreet probleem met dit wetsvoorstel wordt opgelost. Een risico is veeleer dat door de opheffing van de bestaande immuniteiten nog vaker dan nu al het geval is de rechter zal worden ingeschakeld om het functioneren van de overheid of van individuele overheidsambtenaren te controleren. Het initiatiefwetsvoorstel zou daarmee ook een verdergaande juridisering in de hand kunnen werken. Het initiatiefwetsvoorstel zou binnen overheidsorganisaties kunnen leiden tot een toename van risicomijdend gedrag, een punt dat hier al uitgebreid aan de orde is geweest en waarop de initiatiefnemers uitgebreid hebben gereageerd.

In dit debat is nog niet vaak over de grens gekeken. In het leeuwendeel van de ons omringende landen kan de Staat niet strafrechtelijk worden vervolgd. De vervolging van decentrale overheden is in enkele ons omringende landen wel mogelijk. Maar deze mogelijkheid is daarbij in vrijwel alle gevallen aan beperkingen gebonden. De reden zal ook zijn dat ook in de ons omringende landen het accent ligt op strafrechtelijke aansprakelijkheid van natuurlijke personen.

Op deze gronden koestert het kabinet, evenals in het debat in de Tweede Kamer, zware bedenkingen tegen het initiatiefwetsvoorstel.

Mevrouw Van Bijsterveld en mevrouw Strik vroegen hoe het nu precies gaat met de strafrechtelijke geldboete. Wie moet die boete betalen en wat is de betekenis ervan? In reactie op wat mevrouw Van Bijsterveld vroeg, kan ik bevestigen dat een geldboete zal moeten worden betaald door het overtredende departement of het overtredende bestuursorgaan en dat deze dus niet uit de algemene middelen zal worden betaald. Ik sluit me aan bij de opmerkingen van de initiatiefnemers hierover. Als de Staat vervolgbaar wordt, betreft de geldboete de begroting van het departement waarbinnen die overtreding is begaan. Dat is bij civielrechtelijke aansprakelijkheid op dit moment ook niet anders. Het ministerie van Financiën zal de boete in beginsel niet "bijpassen", zoals mevrouw Strik het uitdrukte. Zij vroeg verder nog of van een strafrechtelijke geldboete een lerend effect uitgaat. De ervaring die we hebben met geldboetes is dat als de hoogte deugt, er inderdaad sprake is van een lerend effect. Uit de evaluatie van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen blijkt ook dat het bestaan van versnellingsinstrumenten inderdaad bijdraagt aan bewustwording binnen de overheid, met name op het punt van de tijdigheid van beslissingen. Als die boetes ook ten goede komen aan de begroting van mijn departement, is dat op zichzelf een heuglijk feit. Maar het betekent aan de andere kant ook dat de belastingbetaler elders een bijdrage levert aan mijn begroting die niet was voorzien in de oorspronkelijke begroting van het desbetreffende bestuursorgaan.

De heer Schouwenaar vroeg of het wetsvoorstel de eenheid van de regering in gevaar kan brengen. De initiatiefnemers hebben daarover een duidelijk standpunt, dat niet wordt onderschreven door het kabinet. Hij verwees in zijn opmerking overigens naar de meningen van het toenmalige Tweede Kamerlid Van der Steur, die hierover ook opmerkingen heeft gemaakt. De regering deelt de opvattingen van het toenmalige Tweede Kamerlid; dat zal de heer Schouwenaar niet verbazen. Het initiatiefwetsvoorstel zou naar het oordeel van de regering tot gevolg kunnen hebben dat het OM onder de verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie ook vervolgingsbeslissingen neemt ten aanzien van strafbare feiten die zijn begaan binnen dienstonderdelen van de Staat die onder de verantwoordelijkheid van een collega-minister vallen. De minister van Veiligheid en Justitie zou vervolgens door deze collega-minister op de door het OM genomen beslissing kunnen worden aangesproken. Ik sluit me dan ook graag aan bij de opmerking die mijn ambtsvoorganger bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel in de Tweede Kamer hierover maakte. Hij zei toen letterlijk: ik hoop dat niemand het mij kwalijk neemt dat ik mijzelf en mijn opvolgers niet toewens in een dergelijke positie te worden gedrongen.

De heer Schouwenaar vroeg zich voorts af of, als politiek-bestuurlijke correctiemechanismen tekort zouden schieten, het niet meer voor de hand ligt om die mechanismen te verbeteren. Hij wees daarbij op de mogelijkheid om het OM wettelijk als belanghebbende bij een bestuursbesluit aan te merken. De initiatiefnemers hebben hier al op gereageerd. Het OM is, zoals de heer Schouwenaar weet, thans geen belanghebbende in bestuursrechtelijke zin, want normaal gesproken zijn dat de belanghebbenden die ook rechtstreeks betrokken zijn bij het bestreden besluit. Het kunnen ook belangenorganisaties zijn die tegen bestuursbesluiten opkomen. Persoonlijk zie ik niet zo gauw een meerwaarde van de inzet van het OM op dit punt. Integendeel, de vraag rijst wat dit betekent voor de relatie tussen bestuur en OM, met name omdat het OM met de bestuursorganen actief bezig is om afspraken te maken over de handhaving van wet- en regelgeving. Het OM zou dan in een heel andere positie komen ten opzichte van datzelfde bestuursorgaan. In algemene zin ben ik ook geen voorstander van uitbreiding van het takenpakket van het OM met een taak die niet strikt strafvorderlijk is.

Mevrouw Bikker vroeg mij of er reden is de politieke en bestuurlijke verantwoordingsprocedures te verbeteren. Ze zei: dan kan het medicijn van het strafrecht in de medicijnkast blijven. Ik zie eerlijk gezegd geen aanleiding, op dit vlak verdere maatregelen te nemen. Bij mijn weten functioneren politieke en bestuurlijke verantwoordingsprocedures naar behoren. Daar gaan ook de initiatiefnemers van uit.

De heer Markuszower vroeg een reactie in algemene zin op het alternatieve voorstel van hoogleraar Van Sliedregt. Mijn ambtsvoorganger heeft daar in de Tweede Kamer al op gereageerd, toevallig in antwoord op een vraag van het lid Van der Steur. In haar preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging heeft hoogleraar Van Sliedregt een voorstel gedaan met betrekking tot de opheffing van de immuniteit van de Staat. De gedachte was dat het wel mogelijk zou moeten zijn om de Staat te vervolgen en te veroordelen, maar niet om daarbij ook een straf op te leggen. De immuniteit voor de strafvervolging zou dan wel worden opgeheven, die voor de strafexecutie zou worden gehandhaafd. De initiatiefnemers hebben dit voorstel in hun memorie van antwoord van de hand gewezen. Hun redenering komt erop neer dat het opleggen van een straf in bepaalde gevallen nuttig kan zijn. Ik deel de conclusie van de initiatiefnemers dat dit voorstel niet zou moeten worden overgenomen. Het voorstel laat namelijk de bezwaren van het kabinet tegen het principe onverlet. De bezwaren van het kabinet richten zich namelijk ook en zelfs in de eerste plaats op opheffing van de immuniteit voor strafvervolging. Bovendien zie ik niet onmiddellijk in wat het nut zou zijn van het vervolgbaar maken van de Staat, als vervolgens geen sancties kunnen worden opgelegd. Dan wordt het immers in hoge mate alleen een symbolische daad. De vraag rijst dan weer — die vraag is ook hier gesteld — wat dat voor toegevoegde waarde heeft.

De heer Markuszower vroeg ten slotte nog of de Staat strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor dood door schuld. Ook daarop hebben de initiatiefnemers gereageerd. Ik sluit me aan bij hun reactie. Er is naar mijn oordeel geen causaal verband tussen het gedrag van dergelijke lieden, waarnaar de heer Markuszower verwijst en het handelen van de Staat. Als de Staat weet dat er personen in Nederland aankomen die mogelijkerwijs een risico zijn voor de veiligheid van de Staat, neemt de Staat daar maatregelen op. In algemene zin kan niet worden gezegd dat iedere in Nederland aankomende vluchteling onmiddellijk gelijk staat aan een jihadistische terrorist.

Ik herhaal de conclusie van het advies van de zijde van de regering: om alle redenen die ook in de brief van mei van dit jaar uiteen zijn gezet, heeft zij zware bedenkingen tegen het wetsvoorstel. Maar ik voeg er wel aan toe dat ik heb genoten van het debat, als lid van de Kamer aan de overkant en hier als vertegenwoordiger van de regering, want niet vaak is in ons parlement zo fundamenteel over zo'n principieel punt, de scheidslijn tussen straf- en staatsrecht, van gedachten is gewisseld, en dat dankzij de initiatiefnemers. Wat de uitkomst van dit debat ook is, dit is een winstpunt. We hebben dat debat met elkaar in volle breedte en volle omvang gevoerd.

De **voorzitter**:
En we zijn nog niet eens klaar met dit debat.

Minister **Van der Steur**:
Kunt u nagaan.

De **voorzitter**:
Ook dat nog!

De vergadering wordt van 18.41 uur tot 19.45 uur geschorst.

De **voorzitter**:
We zijn gekomen bij de tweede termijn van de Kamer.

☐

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):
Voorzitter. Ik dank de initiatiefnemers voor de heel uitgebreide en zorgvuldige beantwoording van zowel de principiële als de praktische vragen die hier heel uitvoerig aan bod zijn gekomen. Dat leverde dus ook een heel boeiend debat op. Daarnaast dank ik de minister voor zijn advisering over het wetsvoorstel.

In de loop van de middag zijn heel veel inschattingen, waarderingen en verwachtingen uitgesproken over de werking van dit wetsvoorstel, indien het tot wet verheven zou worden. Daarbij is onder andere ingegaan op het vertrouwen van de burger, de effectiviteit van het voorstel, het eventuele averechtse effect daarvan, de juridificering, de glijdende schaal enzovoorts. Op deze waarderingen wil ik nu niet ingaan; ik zal me in de tweede termijn beperken tot een aantal concrete zaken. Daartoe heb ik een drietal punten uitgelicht: de democratische verantwoording, de eigen aard van de overheid en een afgeleide van wat ikzelf heb aangeroerd als "eenheid van de Kroon".

Het eerste punt betreft de samenloop met de democratische verantwoording. Als ik het goed begrepen heb, hebben de initiatiefnemers in hun beantwoording gezegd dat de democratische verantwoording primair is en altijd voorgaat. Mijn vraag is wat de initiatiefnemers daar specifiek mee bedoelen. Als het voorstel tot wet wordt verheven zijn er toch twee mogelijkheden. Wat betekent het dan dat de ene optie voorgaat op de andere? Van de kant van de initiatiefnemers heb ik begrepen dat de democratische verantwoording en de stafrechtelijke procedures heel goed samengaan. Gezien de manier waarop de beantwoording heeft plaatsgevonden, heb ik het vermoeden dat het vooral ging om een situatie waarin een democratisch verantwoordingsproces plaatsvindt en er alleen nog maar sprake is van dreiging van een strafrechtelijke vervolging. Een van de initiatiefnemers bracht naar voren dat hij niet had meegemaakt dat iemand in zo'n democratisch verantwoordingsproces vanwege de dreiging van een strafrechtelijke vervolging niet het achterste van zijn tong had laten zien. Wat nu als een strafrechtelijke procedure eenmaal gestart is en er daarbij ook nog sprake is van een debat in de politieke arena? Hoe verhouden die twee mogelijkheden zich dan tot elkaar? Daarbij komt vooral het punt van de openbaarheid aan de orde. In een democratisch proces moet je je inderdaad verantwoorden, maar tijdens zo'n strafrechtproces kan dat natuurlijk ook weer op een bepaalde manier tegen je werken. Daaraan gekoppeld is de vraag of de initiatiefnemers zich kunnen voorstellen dat de Staat zich in een procedure ook op het zwijgrecht beroept. Zo nee, wat betekent dat dan voor de gelijkstelling in dit verband van burger en

overheid? Op die vragen zou ik graag nog een antwoord krijgen.

Dan kom ik op de eigen aard van de overheid. In het debat is ook de verhouding tussen strafrecht en overheidsbeleid aan de orde geweest. Daar zit natuurlijk een dunne grens tussen. In hoeverre kan het strafrecht hier ingrijpen op het beleid van de overheid? Ik koppel daar de volgende vraag aan. Stel dat de overheid een toezichthoudende functie heeft, bijvoorbeeld bouw- en woningtoezicht, en er steekproefsgewijs controles worden verricht. Stel dat er iets misgaat in een situatie waarin juist dit geval door de mazen van de steekproef is geglipt. Wat betekent dat voor een eventuele strafrechtelijke vervolgbaarheid? Betekent dit dat de overheid wel vervolgd kan worden of juist niet? Betekent dit dat hier die uitzonderingssituatie van toepassing is of niet? Daar ben ik heel benieuwd naar. Je ziet soms namelijk dat er dan toch wel steekproefsgewijs gekeken gaat worden.

Ook hebben we gesproken over de eventuele trend dat de burger verwachtingen zou hebben dat de overheid inderdaad strafrechtelijk vervolgd zou moeten gaan worden. Tegelijk ontwaar ik een iets andere trend. Ik ben heel benieuwd naar de reactie van de initiatiefnemers daarop. Onlangs hebben we een heel tragisch incident meegemaakt, waarbij een burger om het leven is gekomen. Ik duid op het overlijden van de heer Henriquez. Naar aanleiding van dat incident is door de minister geopperd dat er misschien een aparte procedure zou moeten komen bij politiegeweld, zodat een politieman of -vrouw in het geval dat er iets misgaat, niet zomaar een-twee-drie voor mishandeling of doodslag terechtstaat. Met andere woorden, vanwege de eigen aard van het politieoptreden, waarbij geweld gebruikt moet worden. Als er iets misgaat, zou je een politieman of -vrouw niet direct als gewone burger moeten gaan vervolgen. Kunnen de initiatiefnemers hierop ingaan? Ook ben ik heel benieuwd naar de reactie van de minister hierop, mede in het licht van dit wetsvoorstel.

De minister heeft heel duidelijk laten blijken dat hij, het kabinet, bezwaren heeft tegen dit wetsvoorstel. Zou de minister meer in positieve zin kunnen aangeven wat naar zijn idee de ratio van de huidige immuniteit van de Staat is? Waarom bestaat die immuniteit en waarom is het goed om het te houden zoals het is?

Ik ben heel benieuwd naar de reactie van de initiatiefnemers en de minister.

☐

De heer **Engels** (D66):
Voorzitter. Namens mijn fractie bedank ik de initiatiefnemers heel nadrukkelijk voor de zeer uitvoerige en bevlogen wijze waarop zij hun voorstel hebben verdedigd. Uiteraard dank ik ook de minister voor een bijzonder interessant betoog, wat mijn fractie betreft, maar dat zal hij begrijpen.

Moet de overheid strafbaar worden gesteld? Ik meen dat de heer Recourt met die vraag opende. Die vraag vat het heel aardig samen. Ik loop snel een paar dingen langs die in het debat gewisseld zijn. In het interruptiedebat hebben we een aantal keren gesproken over het element van het vertrouwen. Ook de heer Schouwenaar is een aantal keren aangeslagen op het beeld van de lege stoel. Ik vat het als volgt samen: voor het vertrouwen in de overheid is juist de aanwezigheid van een lege stoel in het strafproces fnuikend, en als de overheid wel vervolgd wordt, zal elke uitkomst worden geaccepteerd. Zo zitten de initiatiefnemers erin. Helaas, zo moet ik zeggen, blijft mijn fractie vinden dat dit een onderschatting van het maatschappelijke verwachtingspatroon is. Inmiddels hebben we een maatschappelijk klimaat waarin burgers veel assertiever en veel sneller reageren op allerlei ontwikkelingen waar de overheid en de politiek bij betrokken zijn. Ik voeg daaraan toe dat ook ik ervan overtuigd blijf dat het geldende systeem van de politieke verantwoordelijkheid bij uitstek een systeem is waarin de overheid eventueel via de vertrouwenssanctie aan zelfreflectie en zelfcorrectie moet doen. Een andere opmerking bij dat element is dat de overheid niet alleen een bijzondere rechtsvorm heeft — dat zou een niet al te helder onderscheid zijn om de immuniteit toe te staan — maar dat zij vooral ook een bijzondere publieke taak heeft. Dat is nu net de crux van het verhaal waarom de strafrechtelijke immuniteit een rol speelt.

De heer **Ruers** (SP):
Is de heer Engels het misschien met mij eens dat strafrechtelijke verantwoording, naast politieke en bestuursrechtelijke verantwoording, iets toevoegt? Is het niet zo dat zij een toegevoegde waarde heeft, waardoor burgers juist meer vertrouwen krijgen in de rechtsstaat? Ziet de heer Engels dat wel of niet?

De heer **Engels** (D66):
Nee, dat zie ik helemaal niet. Dat zou nog een van mijn volgende opmerkingen zijn geweest, omdat ik ook dat met de initiatiefnemers heb gewisseld, maar ik haal die nu even naar voren. Wij hebben een staatsrechtelijk instrumentarium als het gaat om zelfreflectie, zelfcorrectie, verantwoording en aansprakelijkheid. Wij hebben een bestuursrechtelijk systeem, waarin burgers ook een rol spelen. En wij hebben het privaatrechtelijke stelsel, waarin burgers ook de onrechtmatigheid van overheidshandelen kunnen aantonen. Ik vermag dus echt niet in te zien dat een strafrechtelijke invalshoek aanvullend hierop een substantiële rol zou kunnen spelen, zoals de initiatiefnemers betoogd hebben. Integendeel, ik heb in mijn interrupties laten merken dat dit volgens mij juist contraproductief zal werken. Ik zeg dat nu weer. Het is op zich een sympathieke gedachte dat de overheid zich niet boven burgers en boven de wet moet stellen, waarvan overigens geen sprake is, en dat dit zou moeten leiden tot een gelijke behandeling in het strafproces, maar vanwege de bijzondere positie van de overheid kan daarvan geen sprake zijn. Ik volg daarin de Raad van State en eigenlijk ook de minister. Het antwoord op de vraag van de heer Ruers is dan uiteindelijk dus: nee. Ik zie wel wat hij bedoelt, maar ik volg het niet.

Ik kom nog even terug op de druk op het vervolgingsbeleid. De initiatiefnemers gaan ervan uit dat de gemeenschap het zal accepteren als een officier van justitie kan uitleggen dat hij niet vervolgt. Ook op dat punt heb ik een ander verwachtingspatroon. Als je aan de samenleving iets moet uitleggen met een juridische impact, dan is de overtuigingskracht daarvan afnemend de laatste jaren. Dat wordt alleen maar gezien als een manier om iets weg te werken. Wij zien op spandoeken tegenwoordig overal staan dat men de waarheid wil horen. De juridische waarheid ziet men niet en accepteert men ook niet. Ik heb daar dus veel minder hoge verwachtingen van.

Omwille van de tijd laat ik een aantal opmerkingen zitten. Ik wil nog wel iets zeggen over het risico van verkramping. Door geen van de vier door de heer Segers genoemde factoren ben ik overtuigd. Ik ben het verder met de minister eens dat er druk zal komen op de eenheid van de Kroon, maar ik laat het bij die vaststelling.

Ik wil nog één opmerking maken over een centraal element dat de initiatiefnemers hebben genoemd en dat ook aansluit op de vraag van de heer Ruers. Er zou namelijk een gat zijn dat gevuld moet worden. Dat heeft te maken met hetgeen de heer Recourt zei, namelijk dat de overheid er niet mee mag wegkomen als zij iets doet wat strafbaar is. De heer Segers heeft gezegd dat recht met rechtvaardigheid te maken heeft en dat het nu eenmaal niet rechtvaardig is als wij een onderscheid zouden maken tussen de strafvervolging van burgers en van de overheid. U zult inmiddels wel een beetje in de gaten hebben dat mijn fractie en ik daar anders in zitten. Dat heeft te maken met de bijzondere rol en de positie van de overheid. Het recht biedt allerlei figuren, instrumenten en constructies voor burgers en de samenleving om de overheid ter verantwoording te roepen. Dat is mogelijk binnen de overheid, in de politiek, via het bestuursrecht en via het privaatrecht, zoals ik zojuist al heb gezegd.

Rechtvaardigheid in het recht is bovendien een veel breder rechtsbeginsel dan alleen het element van sanctionering, waar de heer Segers nogal de nadruk op heeft gelegd. Het gaat er niet alleen om dat de samenleving behoefte heeft aan vergelding en genoegdoening. Nee, de samenleving wil het gevoel hebben dat de overheid als rechtsstaat handelt conform de rechtsregels en dat die rechtsstaat zelf — dat is immanent — de instrumenten heeft om er iets mee te doen als dat niet het geval is. Het beeld werd geschetst dat de overheid boven de wet zou staan, maar dat is niet zo. Dat kan ook niet, want dan zou er geen sprake zijn van een rechtsstaat. In mijn ogen is het strafrecht niet de exclusieve methode om strafbare feiten van de overheid te voorkomen. Ook andere instrumenten kunnen de overheid dwingen om dat te doen, als zij dat al niet uit zichzelf zou doen, wat ik wel geloof.

De heer **Ruers** (SP):
Ik hoor de heer Engels toch iets zeggen wat mij frappeert. Als het nu zo is dat de overheid een unieke rol heeft, bijvoorbeeld omdat de wet bepaalt dat de overheid controle uitoefent, hetgeen door niemand anders kan worden gedaan, en dat de overheid daarbij een fout maakt en dat het strafrechtelijk gezien sprake is van dood door schuld. Welke mogelijkheden zou een burger dan nog hebben om dat voor de strafrechter te krijgen als dit wetsvoorstel niet wordt aangenomen? Nu kun je in dat geval geen kant uit om de Staat voor de rechter te krijgen en om die strafrechtelijk te laten vervolgen. Die lacune wordt met dit wetsvoorstel toch opgevuld. De heer Engels vult hem niet op. Hij laat de burger gewoon in de kou staan.

De heer **Engels** (D66):
Ik kon een heel eind meegaan in het betoog van de heer Ruers. Ik zou zeggen dat die lacune alleen bestaat vanuit de veronderstelling dat de overheid eigenlijk op eenzelfde manier bejegend moet worden als een burger. Daarover verschillen wij van mening. Ik vind dat dat niet zo is. Dat betekent dus ook dat wij, hoe jammerlijk het ook zou zijn als de overheid veroorzaker is of schuld heeft aan de dood van een burger, aan het bestaande instrumentarium voldoende hebben om ervoor te zorgen dat dit geen gewoonte wordt van de overheid. De heer Ruers moet het mij niet kwalijk nemen dat ik vervolgens zeg dat dit betoog niet bedoeld is om burgers in de kou te laten staan. Ik probeer hier een vooral staatsrechtelijk ingegeven betoog te voeren dat ook conform het systeem is. Ik vind het dus wel jammer dat de heer Ruers die laatste opmerking maakte, maar ik zeg: zand erover. De heer Ruers doet dat dan namelijk ook en dat komt mij dan wel goed uit.

Ik wil wel even markeren dat dit een bijzonder moment is. Ik zit al meer dan tien jaar in de Kamer en ik heb zelden met een minister van Justitie op één lijn gezeten. Met deze minister heb ik al één keer te maken gehad. Er komen nog onderwerpen waarover hevige discussies zullen worden gevoerd, maar wij hebben nu een punt te pakken waarover wij geheel op één lijn zitten. Ik kan het niet nalaten om daar toch met vreugde uiting aan te geven. Net zoals mijn fractie ben ik ervan overtuigd dat wij een primaire verantwoordingsfiguur kennen in onze democratische rechtsstaat via de politieke verantwoordelijkheid. De Raad van State heeft daar ook op gewezen. Wij hebben dus dezelfde ernstige bedenkingen als de minister. In die zin wil ik er transparant over zijn — ik heb ook verder geen vragen meer — dat ik mijn fractie zal voorstellen om tegen dit wetsvoorstel te stemmen. Ik ben daar wat vroeg mee, maar ik wil geen mistige formules gebruiken en dan weet u ook meteen waar u aan toe bent. Als volgende week blijkt dat mijn fractie toch voor het voorstel heeft gestemd, dan weet u wie binnen de fractie een zware nederlaag heeft geleden. Dat zal ik dan zijn.

☐

Mevrouw **Beuving** (PvdA):
Voorzitter. Ik dank de initiatiefnemers voor hun heldere en grondige beantwoording van onze vragen. De door de initiatiefnemers in dit debat gegeven voorbeelden betreffende de verhouding en de wisselwerking tussen de politieke verantwoording enerzijds en de strafrechtelijke vervolging en berechting anderzijds zijn mijns inziens overtuigend. Ik doel hierbij met name op de casus Stichtse Vecht en de casus van de vuurwerkramp in Enschede.

Ook onze vraag betreffende het vestzak-broekzakargument is naar tevredenheid beantwoord. Vooral de gegeven voorbeelden van veroordeling tot herstel in de oorspronkelijke toestand, bijvoorbeeld in milieuzaken, en van veroordeling tot een bijdrage aan een slachtofferfonds illustreren dat het vestzak-broekzakargument zeker niet steeds geldt. De initiatiefnemers hebben uiteengezet dat zij geen principiële problemen hebben met het straffen van de overheid, omdat het gaat om het dienen van het rechtsgevoel en omdat het recht als middel tot rechtsherstel soms vraagt om het opleggen van een straf aan de overheid.

Voor de PvdA-fractie ligt de kracht van dit wetsvoorstel er met name in dat niet alleen ambtenaren strafrechtelijk kunnen worden aangepakt, maar vooral ook de publiekrechtelijke rechtspersoon waarvoor de ambtenaar werkt. Juist in gevallen waarin sprake is van collectief handelen, zoals wij bijvoorbeeld in de Otapanzaak hebben gezien, vindt de PvdA-fractie dit van groot belang. Gezien het voorgaande

zal ik mijn fractie adviseren om voor dit wetsvoorstel te stemmen.

☐

De heer **Schouwenaar** (VVD):
Voorzitter. We hebben het gehad over de stelling dat de overheid mensen, burgers, inwoners aanspreekt met het strafrecht als er sprake is van strafbare feiten en dat die overheid dan zelf ook strafrechtelijk aangesproken moet kunnen worden. Een strafbaar feit is immers een strafbaar feit. Er is gesproken van "de lege stoel" en van "de dans ontspringen". Mijn fractie stelt daartegenover dat die aansprakelijkheid er voor een deel al is. Individuele ambtsdragers kunnen strafrechtelijk bejegend worden, dus dan is de stoel niet leeg. Voor een schadevergoeding is er het civiel recht, dus ook dan is de stoel bezet. Ik zei het al in eerste termijn: natuurlijk is er de democratische weg, maar die speelt zich af in een andere zaal, maar wel in hetzelfde gebouw.

Voor zover ik weet, is er niet voor alles dezelfde rechter. Het is inderdaad aantrekkelijk om te zeggen dat de overheid zich niet aan rechtsbedeling moet onttrekken, maar dat wil niet zeggen dat er voor alles en iedereen bij hetzelfde feit ook dezelfde rechter moet zijn. We hebben het jeugdstrafrecht en het militair strafrecht. Voor de overheid is er een aparte rechter. Ik denk dat in de praktijk die rechter, die democratische rechter, heeft laten zien dat hij niet mals is. De huidige situatie geeft voor zover mij bekend geen aanleiding tot ernstige problemen. Er zijn weleens ernstige problemen met de overheid — dat lezen we dagelijks in de kranten — maar niet op dit specifieke onderwerp. Ook de indieners geven aan — ik meen op pagina 23 en 25 van de memorie van antwoord — dat het niet om erg grote getallen gaat. Wat dat betreft zou je ook kunnen zeggen dat er geen probleem is en derhalve geen behoefte aan deze wet.

Ik moet de indieners complimenteren. Geheel in de sfeer van het strafrecht hebben zij als goede advocaten uitstekend voor hun zaak gestaan. Zij houden vol, persisteren. Dit betekent dat er twee stelsels naast elkaar komen te bestaan. Daarover zijn we het eens, maar meteen scheiden onze wegen weer. Ik ben van mening dat dit waarschijnlijk grote risico's gaat opleveren voor ons bestaande stelsel. De indieners zeggen dat ze heel goed naast elkaar kunnen bestaan en dat ze elkaar zelfs aanvullen: het een profiteert van het ander. Wij delen die verwachting niet. Ze beïnvloeden elkaar. Professor Van Bijsterveld heeft een hele reeks voorbeelden daarvan genoemd. Wat dat betreft is er niet heel veel reden voor optimisme. Ook een strafrechtelijk vonnis kan tegenvallen. Dat is niet iets waar iedereen het altijd mee eens is. We kennen allemaal de discussies over het vertrouwen dat de rechterlijke macht, met name het strafrecht, geniet in de samenleving en of er zich misschien een kloof aftekent waaraan iets gedaan zou moeten worden. Om die risico's te vermijden, denken we dat er dan toch gekozen moet worden. We kiezen dan niet voor het strafrecht. Het strafrecht heeft toch de neiging om op de stoel van het bestuur te gaan zitten. Bij vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging blijft er een smet aan kleven, wat niet bevorderlijk is voor het vertrouwen. Ook een veroordelend vonnis kan zich qua impact uitstrekken over een veel wijder gebied en op dat grote gebied het gezag van de overheid ondermijnen, terwijl dat op zich niets met het strafbare feit zelf te maken hoeft te hebben.

We menen dat de politiek-bestuurlijke verantwoordingsmechanismen zich bewezen hebben. Als voorbeelden wil ik toch Volendam, Enschede en Schiphol nog eens noemen. Ik heb de perceptie dat de overheid daarbij zeer diep door de knieën gegaan is en heel veel geld heeft moeten uitgeven, veel meer dan een boete ooit geweest zou kunnen zijn, om de zaak te herstellen. Er zijn bij Schiphol twee ministers en een burgemeester afgetreden, in Volendam een heel college en in Enschede een of twee wethouders. Dat is heel fors geweest en dat is iedereen duidelijk geweest. Ik zie niet in waarom het daarbij nou nog aan vertrouwen ontbroken zou hebben. Het bestaande stelsel bestrijkt het hele terrein, geeft veel meer mogelijkheden tot het treffen van maatregelen en gaat sneller. Het belangrijkste is dat de overheid zelf haar eigen zaken regelt en haar eigen zelfcorrigerende vermogen heeft, zonder dat daarvoor een buitenstaander in het strafrecht nodig is.

De indieners verwachten, zoals ik althans uit hun beantwoording heb begrepen, dat dit allemaal goed zal aflopen. Het kan zus gaan, het kan zo gaan, maar de indieners vertrouwen op een goede afloop. Ik bewonder hun optimisme, maar deel het niet. Wat dat betreft wil ik professor Engels het volgende nazeggen. Iedereen beroept zich overigens vanavond op hoogleraren. Zelf ben ik geen hoogleraar, dus ik voel me wat klein worden. Mevrouw Van Sliedregt is hier geweest.

De **voorzitter**:
Denkt u ondertussen wel aan uw tijd, mijnheer Schouwenaar?

De heer **Schouwenaar** (VVD):
Ik dacht dat dit nog wel mocht, voorzitter. Nog een heel klein stukje.

Professor Engels zei dat de indieners waarschijnlijk toch de complexiteit van het vertrouwen van mensen in de overheid, en soms ook vice versa, onderschatten. Het kan goed gaan, zoals de indieners verwachten, maar het kan ook fout gaan. Daarom heb ik een voorkeur voor de bestaande situatie. Zo nodig kan die verbeterd worden als dat op onderdelen gevraagd wordt, maar het gaat niet om een strafproces op zichzelf. Het gaat om herstel. Daarvoor is het democratische systeem het beste. Ik wens professor Engels sterkte in zijn fractie. Ik hoop dat wij volgende week met een gelijkluidend resultaat hier komen.

☐

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Voorzitter. Ook ik wil de indieners en de ministers dankzeggen voor hun uitgebreide beantwoording. De initiatiefnemers hebben heel duidelijk gemaakt wat hier het principiële punt is. Ik vat het als volgt samen: als de overheid een ernstig strafbaar feit begaat en het democratisch verantwoordingsproces te weinig soelaas zou bieden, moet de strafrechter kunnen oordelen over dat misdrijf. Ik hoor van de tegenstanders het geluid dat het of-of is, alsof het democratisch verantwoordingsproces nooit te weinig soelaas zou bieden. Ik denk dat de initiatiefnemers heel duidelijk hebben gemaakt dat het "in aanvulling op" is en niet zozeer dat het een het ander uitsluit. Het doel is duidelijk normbevestigend en voorbeeld stellend, maar ik haal er vooral uit dat de overheid ervan moet leren. Er moet een lerend effect

van uitgaan omdat we tenslotte willen voorkomen dat de overheid opnieuw in dat soort overtredingen of misdrijven begaat. Ik ben daarom ook blij om van de minister te horen dat het uitdelen van boetes wel degelijk effect kan hebben en gedragsbeïnvloedend kan zijn ten aanzien van de wetten die zij moet naleven.

Er zijn veel vragen gesteld over hoe het gaat uitwerken. De initiatiefnemers zijn daar ook op ingegaan. Zij geven wel vrij makkelijk aan dat het meestal volgtijdelijk zal zijn. Het democratisch verantwoordingsproces zal meestal snel verlopen en strafrechtelijke vervolging zal daarna volgen. Het is echter niet uit te sluiten dat de processen wel degelijk naast elkaar zullen bestaan en elkaar kunnen beïnvloeden. Wat dat betreft sluit ik mij graag aan bij de vraag van mevrouw Van Bijsterveld, met name hoe het zit met de openheid van de minister. Minister Steurs zei: moet je meewerken aan je eigen veroordeling?

De **voorzitter**:
Minister Van der Steur.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Sorry, neem mij niet kwalijk. Ruers, Van der Steur, het liep allemaal een beetje door elkaar.

Minister Van der Steur zei dus: moet je meewerken aan je eigen veroordeling of gaat het dan toch ten koste van de openheid die je wilt dat de minister betracht in een democratisch verantwoordingsproces? Ik vraag de initiatiefnemers om nog even in te gaan op dat punt.

Verder valt het me af en toe op dat de initiatiefnemers vaak bij de bezwaren aangeven dat er eigenlijk niet zo veel verandert omdat we het al kennen. De opheffing van immuniteit is echter een majeure wijziging. Er zijn gewoon een aantal onzekerheden waarmee we zullen moeten leven op het moment dat we besluiten om hiermee verder te gaan. Mijn fractie is daar in ieder geval toe bereid. Tenminste, ik ben dat. Voor het debat was mijn fractie dat ook. Ik zal het er zeker nog met de fractie over hebben na dit debat. Vooral zullen we spreken over het punt waarover mevrouw Beuving ook sprak: gaat het tot risicomijdend gedrag leiden; wat gaat het betekenen voor de individuele ambtenaren? Ik ben dan ook wel overtuigd van het argument dat die ambtenaar juist geholpen kan zijn door het feit dat de rechtspersoon in zijn geheel kan worden vervolgd, waardoor het minder zwaar op de individuele gedraging hoeft te leunen. Dat is met name het geval omdat besluitvormingsprocessen in een overheid diffuus en complex zijn en het niet reëel is om dan één ambtenaar daarvoor te laten boeten of verantwoording te laten afleggen. Mijn fractie is nog steeds positief. Wij hopen dat dit ook geldt voor een meerderheid van de Kamer.

□

De heer **Diederik van Dijk** (SGP):
Voorzitter. Het is vandaag vaker gememoreerd: dit wetsvoorstel kent een lange geschiedenis. Het voordeel daarvan is dat in de loop der jaren alle voors en tegens in ruime mate aan de orde zijn geweest. Goethe zei het al zo fraai: "alles is al eerder bedacht, het is alleen de kunst om er weer aan te denken." Goed, hè?

De argumenten die pleiten voor dit wetsvoorstel, zijn vandaag op heldere en zeker ook innemende wijze voor het voetlicht gebracht door de indieners. Recht doen aan het gelijkheidsbeginsel en de voorbeeldfunctie die de overheid vervult honoreren, zijn twee belangrijke, maar niet de enige, ijkpunten voor de indieners.

Daar staan een aantal tegenargumenten of risico's tegenover. Er is heel wat afgegist in dit debat. Ik noem een aantal van die risico's of tegenargumenten die voor ons zwaar wegen. De geheel eigen aard van de overheid, die een publieke functie heeft, brengt met zich dat de overheid niet zomaar op één lijn mag worden gesteld met privaatrechtelijke rechtspersonen, althans niet in de visie van mijn fractie. Daarnaast zijn er bestuurlijke implicaties. Er kan spanning ontstaan tussen de politieke en de strafrechtelijke controle. Het primaat van de politiek kan in het gedrang komen. Strafvervolging kan het democratische verantwoordingsproces frustreren. Het is bepaald ook niet zo dat opheffing van de strafrechtelijke immuniteit als vanzelf zal leiden tot versterking van het gezag van de overheid, zeker niet als rechter en wetgever tot verschillende oordelen komen. Ook is niet denkbeeldig dat dit wetsvoorstel zal leiden tot menige poging om te komen tot een strafzaak tegen de overheid. Er zijn nu eenmaal personen en organisaties in ons land die bepaald niet afkerig zijn van het indienen van claims tegen de overheid. Dit kan binnen de overheid leiden tot duikgedrag of tot een nog grotere verzamelwoede wat betreft parafen. En als er eenmaal een strafzaak tegen de overheid dreigt, dan maakt het niet uit hoe dat afloopt: vanaf het moment dat een dergelijke strafzaak boven je hoofd hangt, ben je als bestuurder aangeschoten wild en is je positie onhoudbaar geworden, al treft je uiteindelijk misschien geen enkele blaam. Ten overvloede noem ik nog dat een schadevergoedingsverplichting ook via civielrechtelijke weg kan worden opgelegd. Dus ook zonder dit wetsvoorstel staat de burger in mijn ogen niet met lege handen.

De SGP-fractie probeert alle voors en tegens eerlijk tegen elkaar af te wegen. Dat leidt ertoe dat zij op dit ogenblik geen aandrang voelt om dit wetsvoorstel in deze vorm te steunen. Dat spijt mij oprecht voor de indieners en voor hun voorgangers.

□

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Voorzitter. Ik dank de indieners en onze adviseur, de minister van Justitie, hartelijk voor hun beantwoording. In het bijzonder de indieners hebben dat op een bevlogen en genuanceerde wijze gedaan. Dat is prettig.

We hebben het hier vandaag over principiële vragen gehad, die gingen over de eigen aard van de overheid. De indieners hebben er wat betreft de fractie van de ChristenUnie terecht op gewezen dat voor de decentrale overheid de principiële vraag eigenlijk al wel beantwoord is met de wet van 1976 en zeker ook met de uitleg in de Pikmeerarresten: een groot deel van de strafrechtelijke immuniteit bestaat de facto al niet meer. Ik geloof zelfs dat ik in een van de eerdere rondes deze conclusie las in de schriftelijke inbreng van het CDA. Mijn fractie deelt die conclusie.

Wat betreft de immuniteit van de Staat staan we voor een andere, nog complexere argumenten- en belangenafweging. Daarbij vormen de scheiding der machten, de eigen kring,

de eigen aard van de overheid en de hiërarchie tussen vervolgde en vervolger een belangrijke pijler. Het is lastig om te wegen hoe die zaken zich tot elkaar zullen gaan verhouden. De indieners merken terecht op dat de gedragingen van publiekrechtelijke rechtspersonen ook nu al in het bestuursrecht als zodanig worden beoordeeld. De heer Ruers heeft, zo vond ik, mooi opgemerkt dat dit wetsvoorstel bijvoorbeeld ten aanzien van de omvang van de overheid, de vergaande verzelfstandigingen en de taak en omvang van zbo's best een positieve aanvulling kan zijn, juist ook omdat we het democratische verantwoordingsproces af en toe met vraagtekens bezien, om het maar zo samen te vatten, gelet op het tijdstip. De fractie van de ChristenUnie voelt dit geheel met de indieners mee en wil zelf ook graag dat nooit en te nimmer de indruk zal ontstaan dat de overheid zich verschuilt of het recht aan de kant kan zetten omdat deze strafrechtelijke immuniteit bestaat. Dat fnuikt het vertrouwen.

Tegelijkertijd ligt op dat punt, namelijk het vertrouwen van de burger in de overheid en de cultuur die er is qua bejegening van de overheid, onze grootste moeite met dit wetsvoorstel. Is een adequate en goede invulling van de huidige democratische processen niet méér ondersteunend voor dat vertrouwen? En leidt dit wetsvoorstel niet te veel tot een cultuur van wantrouwen? Ik nodig de indieners nog één keer uit om een uiterste poging te doen om op dat punt mijn fractie nog iets verder over de streep te duwen. Wat betreft de gevolgen voor de cultuur in het ambtenarenapparaat hebben zij mijn fractie namelijk wel overtuigd. Zij hebben duidelijk laten zien dat een ambtenaar bijvoorbeeld ten behoeve van het politiek functioneren van zijn bestuurder zo punctueel en adequaat mogelijk zal moeten optreden, omdat hij anders zijn bestuurder in problemen brengt. Dat werkt nu ook al zo. Maar goed, voor het publiek — meestal noemt mijn buurman in de bankjes hier dat "de vox populi" — is wat dat betreft nog wel een stap te zetten. Mijn fractie heeft op dit punt echt nog wel vraagtekens.

De fractie van de ChristenUnie heeft vanavond ook een aantal voorbeelden gehoord waarmee de indieners overtuigend hebben laten zien dat het wetsvoorstel meerwaarde heeft. Zo zijn Stichtse Vecht en de Otapan voorbijgekomen. Tegelijkertijd zijn dat ook wel uitzonderingen en voorbeelden die telkens terugkomen. Het is dus een beperkte aanvulling, zo constateren wij.

Ik begon mijn bijdrage met het adagium "the king can do no wrong". Het publieke gezag is inmiddels van aard veranderd, gelukkig maar, en het verlangen naar transparantie, herstel en gerechtigheid leeft breed. De indieners hebben zich vandaag stevig geweerd om hun initiatiefwet in dit opzicht als aanvulling te presenteren. Tegelijk is het effect vooral een zaak van verwachtingen en onzekerheden. Dat vond mijn fractie bij het ingaan van dit debat complicerend. Helaas is dat nog niet veranderd. Wij zullen ons daarom in de komende week beraden over de einduitslag. Maar goed, de indieners hebben nog een kans.

☐

De heer **Ruers** (SP):
Mevrouw de voorzitter. Allereerst dank ik de indieners en de minister hartelijk voor hun bijdragen en hun commentaar. Het was tot nu toe een mooi debat. Ik hoop dat het dat ook blijft. Ik denk het wel. Het was zeer leerzaam.

Ik maak een paar opmerkingen. In de eerste plaats viel me op dat de heer Recourt helemaal aan het begin van zijn beantwoording naar het Europese Hof verwees. Dat vond ik volkomen terecht. Het valt me op dat met name de partijen die zich tot nu toe een tegenstander van dit wetsvoorstel hebben betoond, heel ver van het Europese Hof wegblijven. Er wordt niets over gezegd, terwijl uitspraken van het Hof rechtstreeks van toepassing zijn in ons rechtssysteem. Ik merk wel vaker dat er in ons land een aantal juristen zijn die nog niet echt in de gaten hebben dat we rekening moeten houden met de uitspraken van het Europese Hof en dat we die hebben toe te passen. Als je die niet toepast, dan is dit wetsvoorstel wel heel hard nodig. Ik nodig D66 en de VVD uit om daar eens op te reageren. Ze gaan er namelijk zo prettig omheen, dat ik denk: dan is er kennelijk iets aan de hand. Volgens mij durven ze het debat op dat punt niet aan.

In de tweede plaats is het niet of-of, maar en-en. Zo vatte mevrouw Strik het keurig samen en ik sluit me daarbij aan. Dat is precies waarom het hier gaat. Het is een aanvulling. Het is een verbetering. Het is geen wondermiddel voor alles, maar het strafrecht is nodig voor bijzondere, ernstige situaties. En daarvoor is dan weer opheffing van de immuniteit nodig. Wij denken dan ook dat als dat gebeurt, juist dit wetsvoorstel het vertrouwen van de burger in het democratische rechtssysteem versterkt. Daar zijn wij erg voor. Het heeft dus een toegevoegde waarde.

Daar komt bij dat men heel makkelijk denkt: als de Staat strafrechtelijk over de schreef gaat, lossen wij dat wel langs een andere weg op. Dat viel mij ook op in de reactie van de VVD-fractie. Ik denk dat dat juist niet kan. Dat heeft de praktijk van de laatste vijftien jaar ook bewezen. Er zijn situaties waarin het strafrecht nodig is om ernstige strafbare feiten die door de Staat zijn gepleegd, ook onder de strafrechter te brengen. Dat los je niet op met een politieke beoordeling of met het bestuursrecht. Daar heb je het strafrecht gewoon voor nodig. Er zijn nu eenmaal situaties waarin de Staat tekortschiet, ook nu nog. Ik weet dat er wettelijke bepalingen zijn die de Staat zou moeten uitvoeren maar waarbij de Staat grote lacunes laat vallen, om allerlei redenen waaronder een zich terugtrekkende of bezuinigende overheid. Dan is het goed dat de strafrechter ernaar kijkt, waar nodig en in bijzondere gevallen.

Ik denk dus dat dit al met al een heel goed wetsvoorstel is. Ik zeg dat ook zonder rancune tegen de heer Engels. Ik zal mijn fractie ernstig in overweging geven om voor dit wetsvoorstel te stemmen. Als volgende week mocht blijken dat ik het niet heb gered, dan heb ik een ernstige nederlaag geleden. Maar ik denk het niet.

De **voorzitter**:
Thans is het woord aan de indieners. Kunt u meteen antwoorden of wilt u heel eventjes overleggen?

De heer **Recourt**:
Hebt u vijf minuten, voorzitter?

De **voorzitter**:
Ik schors tot 20.35 uur. Dat zijn zeven minuten.

De vergadering wordt van 20.28 uur tot 20.35 uur geschorst.

☐

De heer **Recourt**:
Voorzitter. Ik dank wederom de leden van de Eerste Kamer voor hun inhoudelijke inbreng. Het is fijn om hier te debatteren. Ik ben in eerste termijn nog vergeten om te bedanken voor de ambtelijke ondersteuning die wij hebben mogen ontvangen in deze heel lange periode. Bij dezen doe ik dat alsnog. Die ondersteuning was erg goed. Ik zal eerst een aantal concrete vragen beantwoorden en daarna heel kort algemeen afsluiten.

Er waren concrete vragen van vooral mevrouw Van Bijsterveld maar ook van mevrouw Strik. Hoe zit het nou met die volgorde van democratische verantwoording voor strafrechtelijke verantwoording? Het is inderdaad onze voorkeur en ook de voorkeur van dit huis om de democratische verantwoording prioriteit te geven. Hoe regel je dat? In eerste instantie zal de praktijk dat doen, want het strafrecht neemt nu eenmaal tijd vanwege onderzoek, hoor en wederhoor enzovoorts. Je regelt het ook, en dat is veel praktischer, door in de aanwijzing strafvervolging OM op te nemen dat dit een belangrijk element is voor de vraag of vervolgd moet worden en, zo ja, wanneer vervolgd moet worden. Daarmee kun je ook bestuurlijk nog sturen: eerst politieke verantwoording en daarna pas strafrechtelijke verantwoording.

Hoe zit het dan met de samenloop? Het is evident dat het zwijgrecht ook voor een minister geldt als die minister zich in persoon voor de strafrechter moet verantwoorden. Daar heb ik in eerste termijn al uitgebreid op geantwoord dat in ieder geval de historie ons leert dat dit niet aan de orde is. Die ambtsdelicten bestaan immers al zo'n 200 jaar. Verder is het ook niet zo aannemelijk, vanwege het tijdsverloop van het strafrecht en de aanwijzing OM, dat de minister ongeveer gelijktijdig in die twee procedures gevangen zal zitten. Ik ga daar niet van uit. Bij gemeentes is het nog wel mogelijk dat je begint met politieke verantwoording en vervolgens strafrechtelijke verantwoording krijgt, waarop de gemeenteraad er nog een keer op terug wil komen. Dat zou landelijk ook kunnen. Het lijkt me helemaal niet verkeerd om daar nog eens op te reflecteren.

Hoe werkt het strafrecht in op het beleid van de overheid? Dat weten we niet. We hopen vooral positief. Ik noem maar weer het voorbeeld van Stichtse Vecht. Ik ga ervan uit dat heel veel gemeentes nu veel strikter op gevaarlijke verkeerssituaties zullen handelen dan wanneer dit niet gebeurd was. Ik heb geen aanleiding om te denken dat er een negatief effect zal zijn. Dat negatieve effect zou dan de verkramping moeten zijn van ambtenaren en uitvoerders. Daarop is uitgebreid door mijn collega gereageerd, met vier of vijf argumenten.

Is een steekproefsgewijze controle voldoende? Als er iets tussen valt, is dat dan strafrechtelijk vervolgbaar? Als die steekproefsgewijze controle een juiste, algemeen aanvaardbare wijze van controleren is, kun je geen strafbaar verwijt meer maken op het moment dat er tussen die steekproeven iets vreselijks is gebeurd. Dan heb je aan je verplichting als overheid voldaan en is er geen sprake van verwijtbaarheid. Het moet dan natuurlijk wel gaan om een acceptabele steekproef. Als je je tot één keer beperkt waar honderd keer acceptabel is, is het natuurlijk een ander verhaal. Maar als die steekproef acceptabel is, is er geen probleem.

Tot slot kom ik op de aparte procedure voor de politie. Die vraag kon ik niet goed duiden. In ieder geval kan ik daar geen antwoord op geven namens ons drieën, omdat ik vermoed dat onze partijen daar niet helemaal gelijk over denken. Zelfs van mijn eigen fractie weet ik niet precies hoe zij erover denkt. Ik zou mijn fractie adviseren om de politie wel de verdachtenstatus te geven, alleen al ter bescherming. Het is echter wel iets anders, want het gaat om een individuele politieagent die mogelijk vervolgd wordt, en niet om de politieorganisatie in haar geheel. Ik hoop dat ik daarmee voldoende heb geantwoord. Veel verder kom ik ook niet.

Ten aanzien van de fractie van de heer Engels zeg ik het volgende: als de heer Engels het voor het eerst in tien jaar met de minister van Justitie eens is, moet er ergens iets mis zijn. Het lijkt mij in die zin een gemakkelijke fractievergadering. Voor het overige wil ik hem bedanken. Het zou een herhaling van zetten zijn om er verder op in te gaan. Ik kom er aan het einde kort op terug. Dat geldt ook voor de overige sprekers, voor zover zij geen expliciete vragen hebben gesteld, zoals bijvoorbeeld mevrouw Beuving.

De heer Schouwenaar zei: er zijn niet veel zaken, dus wat is dan het probleem? Die mening delen wij niet. Ook bij een beperkt aantal zaken kan er wel degelijk een probleem zijn. Dan benadruk ik maar weer het principiële aspect en het feit dat in het bijzonder de meer zichtbare zaken mensen het idee kunnen geven dat de overheid mooi praten heeft: de overheid neemt hen de maat, maar zichzelf niet.

Ik heb van mevrouw Bikker begrepen dat zij overtuigd is geraakt wat betreft de individuele ambtenaar, maar dat zij nog vragen heeft over hoe het in het algemeen zit met de bejegening van de overheid, mocht dit wetsvoorstel worden aangenomen. Krijgen we dan een claimcultuur of gaan we er anderszins op achteruit? Ik vermoed van niet. Allereerst zijn er weinig zaken te verwachten. We kunnen natuurlijk alleen maar naar het verleden kijken, maar ik verwacht niet dat het aantal exponentieel gaat groeien. Een enkele keer zal het zeker aan de orde zijn. Maar ik denk dat de teleurstelling dat de overheid in grote zaken, waarin mensen het leven hebben gelaten, niet voor de rechter hoeft te verschijnen, terwijl anderen dat wel moeten, een groter probleem voor de bevolking is dan het vervolgen van diezelfde overheid. Over het algemeen is het vertrouwen in de rechter in Nederland heel hoog. Jaar in jaar uit wijst onderzoek uit dat de rechter zo'n beetje de meest vertrouwde functionaris in Nederland is, in tegenstelling tot de politicus.

Ik ben het helemaal met de heer Ruers eens dat het Europese Hof meer van ons vraagt dan wij op dit moment geven. Het gaat dan vooral om de zaken waarin individueel handelen van verschillende ambtenaren niet tot individuele strafbare verwijten leidt, maar het collectief van het handelen wel. Dan hebben we geen antwoord en dat moet wel, vooral gezien artikel 2 van het EVRM. Deze wet zal dat oplossen. De minister zei: bijna nergens in Europa is de overheid zelf strafbaar. Wij hebben een lijstje langs zien komen waarop dat geturfd is. Veel landen hebben daarbij helemaal geen opgaaf van redenen gegeven. Bij een behoorlijk aantal andere landen staat bij de derde vraag — dat is de vraag of deze wetgeving in voorbereiding is — het antwoord ja. Kennelijk hebben ook die landen kennis genomen van de debatten die bij het Europese Hof worden gevoerd.

De heer Van Dijk heeft Goethe aangehaald. Ik moest vervolgens aan Kant denken. Kant vraagt: wat is nou echt waardegedreven handelen? Dat is het handelen dat je kunt onderscheiden van het handelen dat je toch al graag doet, omdat het bij je past. Het is het handelen dat je zelf liever niet doet, maar waarvan je rationeel-principieel toch vindt dat het nodig is. Dat echte waardegedreven handelen wens ik de SGP-fractie ook toe in haar beraadslaging.

Daarmee ben ik aan het einde gekomen van de beantwoording van de individuele vragen. Ik heb nog een enkele opmerking. Er zijn onzekerheden als dit wetsvoorstel wordt aangenomen. We kunnen natuurlijk niet in de toekomst kijken. We kunnen alleen in het verleden kijken. Ik constateer dan dat 200 jaar geleden in ieder geval individuele ambtsmisdrijven strafbaar zijn gesteld. Voor zover daar toen over beraadslaagd is, weet ik bijna zeker dat de argumenten zijn geweest dat het een hellend vlak was en dat de ministers zich eindeloos zouden moeten gaan verantwoorden. De geschiedenis heeft uitgewezen dat het in die 200 jaar één keer is voorgekomen, en dan nog eens heel lang geleden ook. Ik vind "hellend vlak"-argumenten overigens altijd moeizame argumenten, omdat het kijken in de glazen bol is. We weten gewoon niet hoe het gaat. We kunnen echter terugkijken en in het verleden blijkt de mogelijke enorme toename aan vragen en het in de praktijk vervolgen van overheidsfunctionarissen voor de strafrechter in ieder geval reuze mee te zijn gevallen. Er zitten voors en tegens aan ons voorstel. We zijn er echter van overtuigd dat dit het beste voorstel is als je voor strafbare vervolging van de overheid bent. Daar vinden we ook steun voor in de wetenschap. Uiteindelijk is de ultieme vraag: vind je dat bestuurlijke verantwoording altijd voldoende is als er zeer ernstige gedragingen door de overheid zijn verricht? Ons antwoord is vol overtuiging: nee, dat is onvoldoende. Op die momenten kan de overheid niet boven de wet staan en moet zij zich ook voor de strafrechter verantwoorden.

De **voorzitter**:
Dank u wel, mijnheer Recourt. Ik begrijp dat de heren Oskam en Segers niet meer het woord zullen voeren. Daarom geef ik nu het woord aan de minister van Veiligheid en Justitie, die ik al op zie springen.

☐

Minister **Van der Steur**:
Voorzitter. Dat ik opsprong, is vanwege het plezier dat ik vanavond aan dit debat heb beleefd. Het debat en het wetsvoorstel hebben in ieder geval al parlementaire geschiedenis geschreven, waarnaar in mijn verwachting nog lang zal worden verwezen in de literatuur, wat de uitkomst van het debat ook moge zijn. Ik heb het in mijn eerste termijn ook gezegd, maar wil het nu graag herhalen: ik ben de initiatiefnemers daarvoor zeer erkentelijk en ik wil hen ook danken voor de vriendelijke woorden over de ambtelijke ondersteuning die hen in de afgelopen jaren ten deel gevallen is. Het past bij de wijze waarop wij met elkaar omgaan dat er vanuit mijn departement bij ingewikkelde wetsvoorstellen altijd ambtelijke ondersteuning beschikbaar is. Ik waardeer het zeer dat dat door de initiatiefnemers op waarde is geschat.

De zware bedenkingen die ik heb uitgesproken in mijn brief van mei en vanavond, zijn gebaseerd op de verwachting dat ook uitvoerig over de wet zal worden geschreven als dit wetsvoorstel zou worden aangenomen, maar dan over de uitvoering ervan. Een van de punten zal de samenloop zijn, waarover veel gezegd is. Ook de heer Recourt heeft daar zojuist nog een aantal wijze woorden over gesproken. Hij zei over de vervolging terecht dat je ervoor kunt kiezen om in een aanwijzing daar voorwaarden aan te stellen. Het enige wat ik daar in adviserende zin over wil opmerken, is dat de samenloop natuurlijk niet alleen bepaald wordt door de vervolging, maar dat de aangifte bepalend zal zijn voor de vraag of er sprake is van samenloop tussen de parlementaire controle en de strafrechtelijke procedure. Vanaf het moment dat er aangifte is gedaan, moet iemand er rekening mee houden dat er een strafrechtelijke procedure kan volgen. Vanaf dat moment zal iemand zich dus ook op zijn of haar zwijgrecht kunnen beroepen. In de eerste termijn zei ik ook al dat, als de Staat strafrechtelijk wordt vervolgd, het de vraag is of de vertegenwoordigers van de Staat datzelfde zwijgrecht ook toekomt. Daarmee zou er wel degelijk een probleem kunnen zijn bij de parlementaire controle vanwege het zwijgrecht dat aan alle verdachten nou eenmaal toekomt. Dan is het ook maar de vraag — dat is ook de zorg van de zijde van het kabinet — of het realistisch is om te verwachten dat er weinig zaken zullen zijn. Het aantal zaken zal vermoedelijk niet zo hoog zijn, maar wat vermoedelijk niet laag zal zijn, is het aantal aangiftes. Dat wordt dan immers een instrument, naast het bestuursrecht en de eventuele civielrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid en van bestuursorganen, dat je gebruiken kunt en dus gebruiken zult om je doel te bereiken. Ik vind het fair dat de initiatiefnemers hebben aangegeven dat er op dit punt onzekerheden zijn over dit wetsvoorstel, dat er voors en tegens zijn, maar dat de argumenten vóór wat hen betreft de doorslag hebben gegeven om het wetsvoorstel hier op tafel te leggen. Ik waardeer dat enorm.

Mevrouw Van Bijsterveld vroeg heel specifiek wat de ratio van immuniteit is. De arresten van de Hoge Raad zijn daar vrij uitgebreid op ingegaan. Een ding is zeker: deze ratio stoelt op de gedachte dat de Staat niet hetzelfde is als een natuurlijk persoon — de Staat heeft andere taken en andere bevoegdheden dan natuurlijke personen — en op de gedachte dat er rechtsbescherming is tegen overheidshandelen in de vorm van het bestuursrecht en het civiele recht. Tegelijkertijd denk ik dat de strafrechtelijke immuniteit juist met zich brengt dat de democratische controle het primaat heeft. Zoals de heer Schouwenaar al zei kan het debat op die manier onbelemmerd plaatsvinden in de gremia, in de gemeenteraden, in de Provinciale Staten of in het parlement, omdat er geen andere aspecten zijn waar rekening mee gehouden moet worden. De Hoge Raad sluit zich daar ook bij aan. Dat betekent dat de essentie van het debat het volgende is: stel dat dit wetsvoorstel wordt aangenomen, welke gevolgen kunnen we dan verwachten en voorzien?

Mevrouw Van Bijsterveld vroeg ook naar de gedachten van het kabinet ten aanzien van de aanwending van politiegeweld. Ik begrijp die vraag aldus dat mevrouw Van Bijsterveld zegt dat dit eigenlijk ook een bijzondere positie geeft in het strafrecht. Is dat nu vergelijkbaar met wat hier gebeurt? Essentieel is — ik denk dat de heer Recourt dat heel terecht heeft opgemerkt — dat de overheid het geweldsmonopolie heeft en dat het dan gek is dat iemand die van dit geweldsmonopolie gebruikmaakt, in ons strafrecht op dezelfde manier wordt behandeld als iemand die dat geweldsmonopolie nadrukkelijk niet heeft, maar wel besluit om iemand met een loden pijp op zijn hoofd te slaan. Het kan niet zo zijn dat die twee personen op dezelfde manier door ons strafrecht worden bejegend — dat is in ieder geval

mijn gevoelen — omdat de één dat doet in de rechtmatige uitoefening zijner bediening, zoals het vroeger zo mooi heette, en de ander dat doet als onderdeel van een mogelijk criminele activiteit.

Professor Engels heeft veel vreugde uitgesproken over het feit dat het kabinet en de fractie van D66 op één lijn zitten. Ik zou die vreugde nadrukkelijk willen delen. Ik zou er ook bij willen opmerken dat dit wat mij betreft naar meer smaakt. Ik nodig de fractie van D66 uit om ook bij andere debatten, bijvoorbeeld over mijn begroting, hetzelfde enthousiasme ten toon te spreiden als vandaag is gebeurd. Dat geeft een heel warm gevoel en veel vertrouwen voor de debatten die wij de komende tijd nog zullen voeren in dit huis.

Ik heb veel waardering voor de opmerkingen van mevrouw Beuving, die duidelijk tot een andere conclusie komt dan het kabinet heeft aangegeven.

Mevrouw Strik heeft gezegd dat het recht om te zwijgen een springend punt is. Hoe gaat dat in de praktijk werken? Wij weten dus niet hoe dit gaat werken, maar het is een van de zorgpunten voor het kabinet dat dit de democratische controle in problemen zou kunnen brengen. Ik zeg het voorzichtig, want de heer Recourt heeft terecht gezegd dat je niet weet hoe het gaat. Je kunt echter wel op basis van feiten en ervaringen vaststellen dat dit een van de uitdagingen van de toekomst zal zijn.

Mevrouw Bikker gaf heel mooi aan in de afwegingsworsteling te zitten. Die begrijp ik heel goed. Zij zei dat zij ervan uitgaat dat het wetsvoorstel, als het wordt aangenomen, een beperkte aanvulling zal zijn. Zij heeft dat teruggehoord in de woorden van de initiatiefnemers. Het kabinet onderschrijft dat, maar dan is natuurlijk wel de vraag wat dan de consequenties zijn van die beperkte aanvulling, die misschien positief kan zijn. Dat is precies de reden waarom het kabinet het standpunt heeft ingenomen dat het heeft ingenomen. Wat zijn de nadelen van die beperkte aanvulling, die misschien positief kan zijn? Daar maken wij ons grote zorgen over.

Tegen de heer Ruers zeg ik dat het Europese Hof een uitspraak heeft gedaan waarvan op dit moment nog niet vaststaat dat die universeel wordt aanvaard. Er zijn geen nadere procedures waarbij individuele lidstaten zijn veroordeeld omdat zij niet op deze wijze in wetgeving hebben voorzien. Er is nog geen lidstaat die naar aanleiding daarvan de immuniteit van de staat heeft opgeheven.

Voorzitter, dit leidt ertoe dat ik nogmaals namens het kabinet mijn erkentelijkheid en waardering wil uitspreken voor de initiatiefnemers, en voor de leden van uw Kamer voor het debat. Ik dank u hartelijk voor de gelegenheid om het kabinetsstandpunt hier naar voren te mogen brengen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:
Wenst een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Ik stel vast dat dit het geval is. Dan stel ik voor, volgende week dinsdag over het wetsvoorstel te stemmen.

Daartoe wordt besloten.